

PODER LEGISLATIVO
SENADO FEDERAL

Comissão Temporária Interna sobre Processos Administrativo e Tributário (CTIADMTR)

Audiência Pública: modernização de processo tributário e administrativo

A Comissão Temporária Interna sobre Processo Administrativo e Tributário promoveu audiência pública nesta quarta-feira (13) com o objetivo de debater temas relativos aos projetos de lei a serem apreciados pela comissão.

- » **Angela Andrade Dantas Mendonça**, conselheira do Conselho Federal de Contabilidade (CFC);
- » **Isac Santos**, presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional);
- » **João Grognet**, procurador-geral adjunto da Dívida Ativa da Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN);
- » **Christian Rainier Imaña**, representante do Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ);
- » **Thales Alves Freitas**, presidente do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita);
- » **George Alex Lima de Souza**, presidente da Delegacia Sindical do Sindicato dos Auditores da Receita no Distrito Federal (Sindifisco/DF);
- » **Julia Nogueira**, do Instituto Brasileiro de Arbitragem e Transação Tributárias (IBATT); e
- » **Fabiola Keramidas**, do Instituto Brasileiro de Arbitragem e Transação Tributárias (IBATT).

A conselheira **Angela Andrade**, do CFC, elogiou que os projetos saneiam uma série de problemáticas, como o avanço no processo eletrônico. Considerou preocupante que os contribuintes não tenham acesso ao [portal e-CAC](#), e sim os contadores, gerando situação de insegurança. Por outro lado, classificou como um avanço o prazo de dois anos para despacho do processo administrativo e de cinco anos para sua prescrição, afirmando que este deve permanecer dessa maneira, visto que a Receita Federal e outros órgãos públicos já trabalham com dispositivos tecnológicos que permitem a celeridade do processo.

Isac Santos, do Sindifisco Nacional, explicou que a entidade compartilha do objetivo de trazer justiça e preservação do bem público, sem projetos que se alonguem infinitamente. Além disso, informou que, no [PLP 125/2022](#), houve aprimoramento, mas que permaneceram diversos elementos que podem gerar tratamentos não isonômicos, assimetrias e aumento do tempo de julgamento. Nesse sentido, mencionou a caracterização, na proposta, do contribuinte como atores pequenos diante da força do Estado, argumentando que conceitos não bem especificados tendem a serem alargados, gerando situação de aumento de estímulos ao litígio. Para mais, destacou que na adoção da forma alternativa de resolução de litígios, como mediação e arbitragem, quando utilizada de forma habitual e não eventual, há substituição da aplicação da lei geral por acordos particulares, retirando a generalidade da norma tributária, criando novos elementos que devem ser revisados.

Ainda, classificou como perigosa a criação de uma lógica em que os piores agentes econômicos tendam a prevalecer, causando ineficiência na arrecadação e no processo produtivo, uma vez que as vantagens pela redução do pagamento de tributo mediante a utilização de instrumentos jurídicos podem ultrapassar os ganhos de eficiência do próprio processo produtivo, incentivando que o empresário deixe de desenvolver tecnologia e métodos eficientes para desenvolver formas de redução de custos mediante manipulação das classificações

tributárias. Alertou também que a proposta prevê hipóteses de nulidade no campo de princípios, que fornecem as chaves interpretativas para aplicação do sistema tributário, possibilitando diversas interpretações e alegações de nulidade muito abertas, sem esclarecimento sobre as suas causas específicas, gerando desigualdade na aplicação da legislação e tornando o ambiente econômico brasileiro vulnerável.

Em relação aos direitos dos contribuintes previstos no projeto, explicou que a previsão de consideração sobre os fatos e circunstâncias do contribuinte que possam afetar obrigações, capacidade de pagamento ou de fornecer informações em tempo hábil para a aplicação da lei pode gerar situações em que o contribuinte é mais ou menos tributado a partir de uma avaliação subjetiva, tendo consequência um ambiente desigual. Ademais, atentou que o estabelecimento de direito de que o contribuinte seja assistido por advogado pode levar à interpretação de necessidade de criação de uma espécie de defensoria pública do processo administrativo tributário, sugerindo que tal fator seja previsto como uma autorização. Além disso, mencionou que o direito à reparação de danos já é previsto na legislação e, sobre a arbitragem como forma de resolução, esclareceu que a substituição do processo padrão para um processo particular foge do objetivo pretendido, podendo estimular a litigiosidade. Por fim, ressaltou que a proposta perde a oportunidade de esclarecer a possibilidade de transação também na etapa em que o crédito tributário está na Receita Federal.

João Grognet, da PGFN, enfatizou que os projetos analisados pela comissão visam enfrentar R\$ 5 trilhões de contencioso no Brasil, indicando sua urgência. Realçou que as estruturas dos projetos estão conectadas e classificou como imprescindível para o avanço do projeto do contencioso administrativo federal o avanço na lei de execução fiscal e em normas administrativas de contencioso. Em uma visão geral, identificou os seguintes eixos transversais em todos os projetos: **(i)** respeito aos precedentes; **(ii)** primazia do consenso; **(iii)** segurança jurídica; e **(iv)** efetividade na cobrança. Afirmou que o [PLP 124/2022](#) trata do respeito aos precedentes ao determinar que, uma vez sedimentado precedente com força de decisão vinculante pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) ou Supremo Tribunal Federal (STF), este deve ser observado de ofício pela administração tributária. No mesmo sentido, destacou que o [PL 2488/2022](#) aborda a segurança jurídica ao vedar inscrição em dívida ativa dos créditos cuja constituição esteja fundada em matéria decidida de modo favorável ao contribuinte, bem como previsão de que o controle de legalidade da inscrição em dívida ativa constitua direito do contribuinte e dever da Fazenda Pública credora.

Sobre a primazia do consenso, deu como exemplo a previsão, no PLP 124, de que a administração tributária estabelecerá programas de conformidade que, entre outros, deverão assegurar o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências, bem como a abordagem, no [PL 2484/2022](#), sobre consulta relativa à aplicação da legislação tributária e aduaneira, aplicada também à classificação de mercadorias e de serviços intangíveis. Em relação ao [PL 2486/2022](#), sobre arbitragem tributária, destacou que este está alinhado com as práticas internacionais e, ainda sobre o PL 2488, informou que esse aborda a primazia do consenso, prevendo que, antes de qualquer ato constitutivo, deve ser disponibilizado ao contribuinte chance de consenso, de modo que, a partir de inscrição em dívida ativa, este deve ser autorizado ao pagamento instantâneo ou até mesmo possibilidade de discussão por meio de apresentação de garantia ou pedido de revisão.

No eixo de efetividade da cobrança, frisou que o PL 2488 busca promover a execução extrajudicial da dívida ativa de pequeno valor e, finalizando, apresentou as seguintes sugestões: **(i)** no PL 2483/2022, ajustar dispositivo em virtude do restabelecimento do voto de qualidade no CARF; **(ii)** no PL 2486/2022, condicionar a opção pela arbitragem à garantia de crédito e ajustar hipóteses de nulidade da sentença arbitral para que fiquem semelhantes às hipóteses de rescisão da sentença transitada em julgado; **(iii)** no PL 2488/2022, admitir a execução

extrajudicial em face de empresas em Recuperação Judicial; suprimir dispositivo que prevê que os seguros-garantia e cartas fianças podem ser executados antes do trânsito em julgado; e alinhar dispositivo que trata da prescrição intercorrente com recentes repercussões do Tema 1184/STF.

Christian Rainier, do COMSEFAZ, explicou que já existem grupos específicos trabalhando na regulamentação do contencioso, tanto na Secretária Extraordinária da Reforma Tributária, como no âmbito do CONFAZ, sugerindo que se aguarde as discussões nesses fóruns. Mencionou que, em 2014, houve tentativa frustrada de criar normas gerais para o contencioso tributário ([PLP 381/2014](#)), proposta pelo então senador Vital do Rêgo (MDB/PB). Além disso, enfatizou que o comitê elaborou [nota técnica](#) detalhada sobre o [PLP 17/2022](#), que institui o Código de Defesa do Contribuinte, argumentando que esta pode servir de subsídio para análise da comissão em relação aos PLPs 124 e 125. Ainda, expressou a preocupação da entidade, de forma alinhada à Receita Federal, sobre a transação, classificando a restrição de hipóteses de transação como temerário. Além disso, explicou que a sugestão de que a cobrança seja precedida de inscrição em dívida ativa altera a sistemática vigente, apontando que a previsão de mudanças relacionadas à Reforma Tributária deve ser levada em conta para não onerar os contribuintes, contadores e as administrações tributárias.

Thales Alves, do Sindireceita, elogiou a inclusão de entidades representativas de trabalhadores na discussão sobre a temática tributária e administrativa e ressaltou que, quando o contribuinte é cobrado em crédito tributário, pode optar por extingui-lo, suspendê-lo ou constituir-lo em dívida ativa. Nesse contexto, salientou que a cobrança fiscal, na maioria das situações, se baseia em cálculos e declarações do contribuinte, dependendo de sua interpretação e demais instrumentos orientativos, diante de uma legislação complexa, tornando comum os erros tributários. Desse modo, argumentou que a proposta de impedimento de que tal cobrança seja realizada antes da inscrição na dívida ativa oneraria tanto o contribuinte quanto a administração pública, defendendo que a extinção do crédito tributário administrativamente no âmbito do órgão arrecadador evitará cobranças de valores maiores ao contribuinte, uma vez que sobre tal crédito não incidirá honorários advocatícios, além de trazer economia para a máquina pública ao restringir a cobrança apenas ao órgão lançador.

Seguindo essa linha, citou o [PL 15/2024](#), que institui programas de conformidade aduaneira, tendo como diretriz a prevenção de litígios e imposição de penalidades. Apresentou dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que indicam que, a cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram em 2022, apenas 12 foram baixados, e que, entre 2016 e 2017, a duração do contencioso tributário do Brasil na etapa judicial girou em torno de 14 anos, enquanto na etapa administrativa da Receita, esse prazo é de 206 dias e, no âmbito do CARF, seis anos. Ademais, mencionou dados de 2023 que apontam que, ao longo do referido ano, foram realizadas mais de 14 milhões de intimações de cobrança administrativa relativas ao montante de R\$ 234,17 bilhões, sendo arrecadados R\$ 146,6 bilhões e realizados mais de 900 mil parcelamentos, destacando a necessidade de redefinição da relação fisco-contribuinte.

George Alex Lima, do Sindifisco/DF, esclareceu que o objetivo do debate sobre as propostas é superar dificuldades do atual sistema tributário. Frisou que a desconfiança da administração deve ser limitada, sendo necessária uma mudança cultural das instituições, de modo que o Estado intervenha de forma adequada, evitando criar regras que prejudiquem os bons contribuintes. Nesse sentido, defendeu a adoção de mecanismos que prestigiem o bom contribuinte, conferindo a este maior competitividade, bem como o estabelecimento de normas claras e consensuais, evitando a geração de litígio e contencioso.

Julia Nogueira, do IBATT, elogiou as propostas analisadas e afirmou que o contencioso prejudica tanto o contribuinte como a administração. Dessa maneira, frisou que o sistema deve

ser “multiportas”, adotando diversos mecanismos para resolver conflitos tributários, enaltecendo a introdução da transação tributária como forma mais justa e eficiente, observando a situação individual dos contribuintes e elaborando soluções customizadas. Diante disso, realçou também a adoção de outros métodos adequados para solucionar controversas, afirmando que cada conflito requer um mecanismo diferente de resolução mais adequado. Em relação à arbitragem tributária, destacou sua eficiência, rapidez e tecnicidade, com resolução em instância única e escolha conjunta de árbitro.

No mesmo sentido, ressaltou a questão da consensualidade no processo de arbitragem, abordada no PL 2486, apontando que o conflito só é levado à arbitragem quando há consenso de que o conflito pode ser solucionado em tribunal privado, de modo ainda que caberá ao ente público escolher o rol de matérias que poderão ser resolvidas por tal método, impedindo que esta solução seja uma imposição do contribuinte. Apresentou as seguintes sugestões de aprimoramento da referida proposta: **(i)** inclusão de alguns elementos omissos, como o requerimento, formação de tribunal arbitral e mecanismo de nomeação dos árbitros; **(ii)** suspensão da vedação de que matéria que envolva constitucionalidade seja levada à arbitragem, visto que o tribunal arbitral tem mesmo poder de um juiz e que tal vedação não segue o exemplo da arbitragem comercial; e **(iii)** determinar que, ao ser estabelecido o rol de matérias que podem ser submetidas à arbitragem e o contribuinte optar por tal método, este fique vinculado.

Fabiola Keramidas, também do IBATT, propôs que o PL 2486: **(i)** preveja incidência de garantia em procedimento de arbitragem para conferência de segurança jurídica, criando ainda hipótese de incidência para o contribuinte que não tenha condições de fazê-la; **(ii)** possibilite a suspensão da elegibilidade; **(iii)** permita que os Estados também elaborem legislação complementares sobre os procedimentos; **(iv)** exclua possibilidade de adoção de técnica de arbitragem ad hoc, que pode ocorrer sem procedimento administrativo. Ainda, esclareceu que a arbitragem auxilia na resolução de questões, inclusive técnicas, diminuindo o prazo de julgamento do processo e trazendo eficácia e qualidade técnica. Sobre a Reforma Tributária, alertou que essa irá gerar passivo de contencioso fiscal, de forma que a adoção da arbitragem poderá viabilizar um processo de transição do sistema mais eficiente.

**COMISSÃO TEMPORÁRIA INTERNA PARA EXAMINAR OS ANTEPROJETOS
APRESENTADOS NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE JURISTAS - CTIADMTR**

6ª REUNIÃO

AUDIÊNCIA PÚBLICA INTERATIVA

CONVIDADO

THALES ALVES FREITAS

PRESIDENTE DO SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários

ART. 39

A cobrança do crédito tributário definitivamente constituído pressupõe sua inscrição em dívida ativa, que constitui ato de controle administrativo de legalidade a ser feito pelo órgão competente a fim de apurar sua liquidez e certeza.



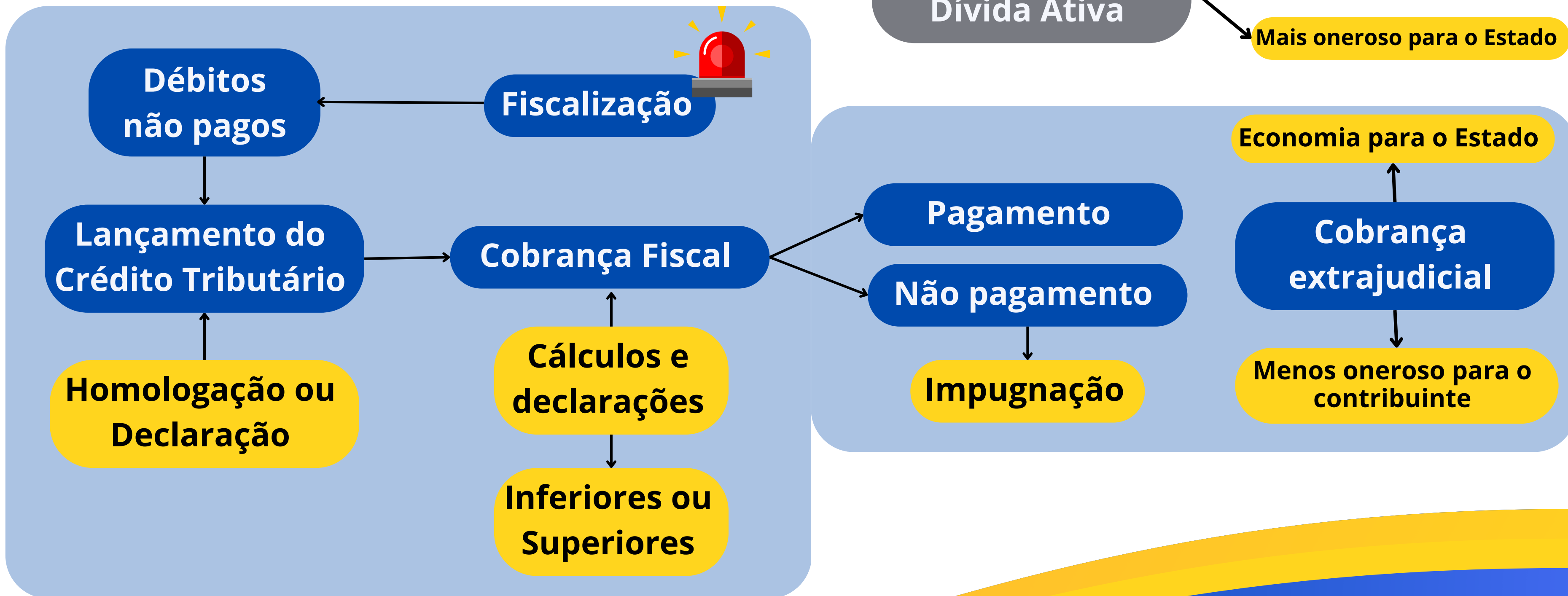
Temos que levar em consideração que quando um contribuinte é cobrado em relação a créditos tributários, ele pode optar por:

Extingui-los;

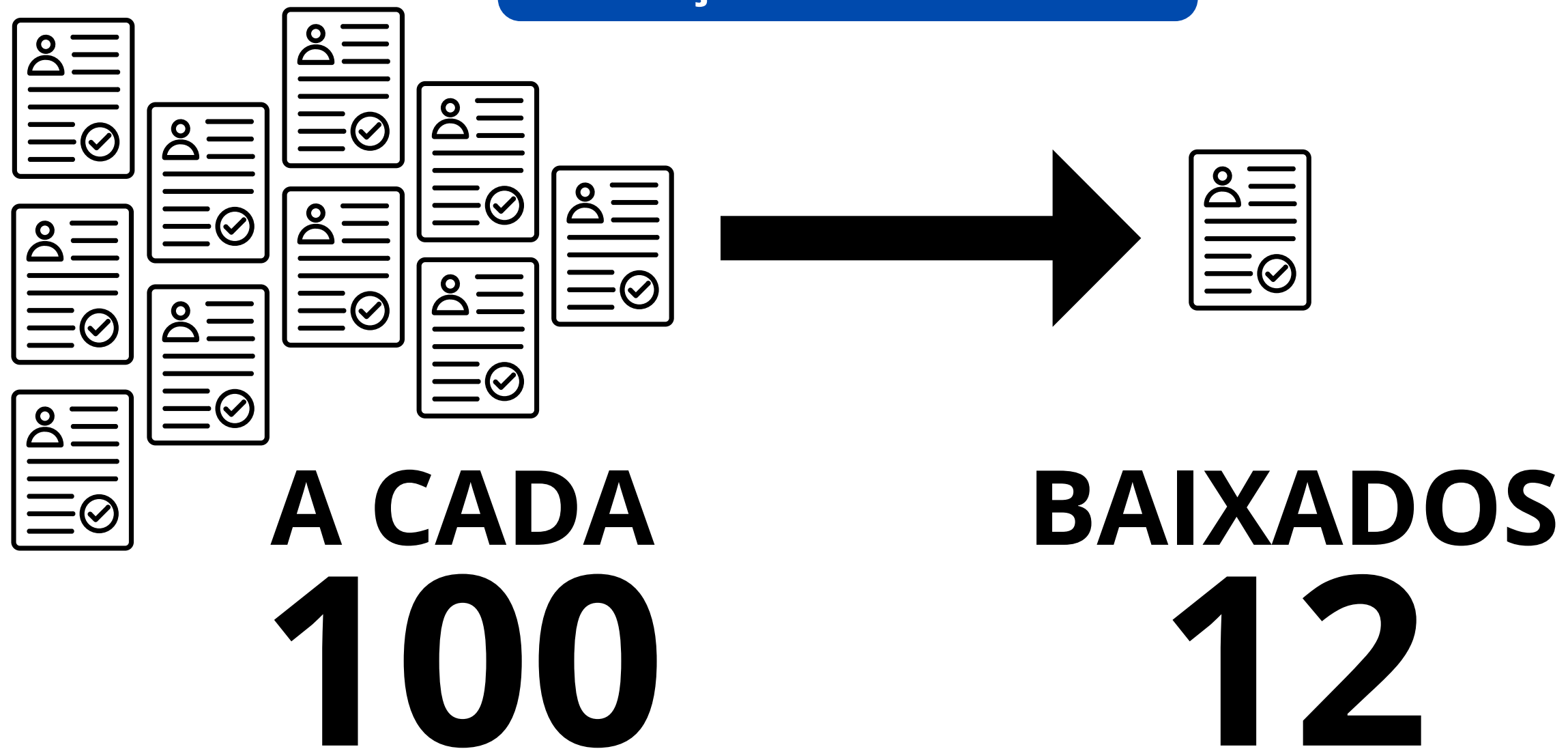
Suspendê-los ou;

Constituí-los como dívida ativa, quando recusa as duas primeiras alternativas.





EXECUÇÕES FISCAIS - 2022



DURAÇÃO DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO - 2016/2017

ETAPA JUDICIAL

14
ANOS

ETAPA ADMINISTRATIVA RFB

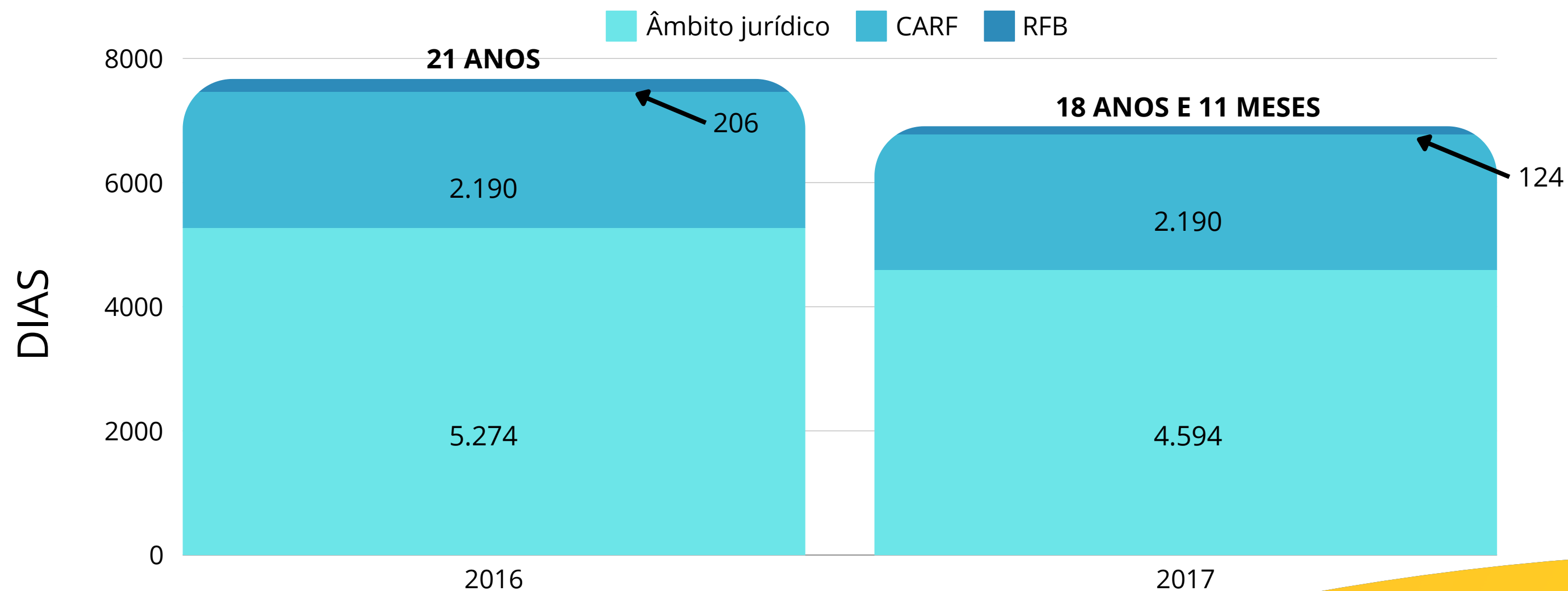
206
DIAS

ETAPA ADMINISTRATIVA CARF

6
ANOS

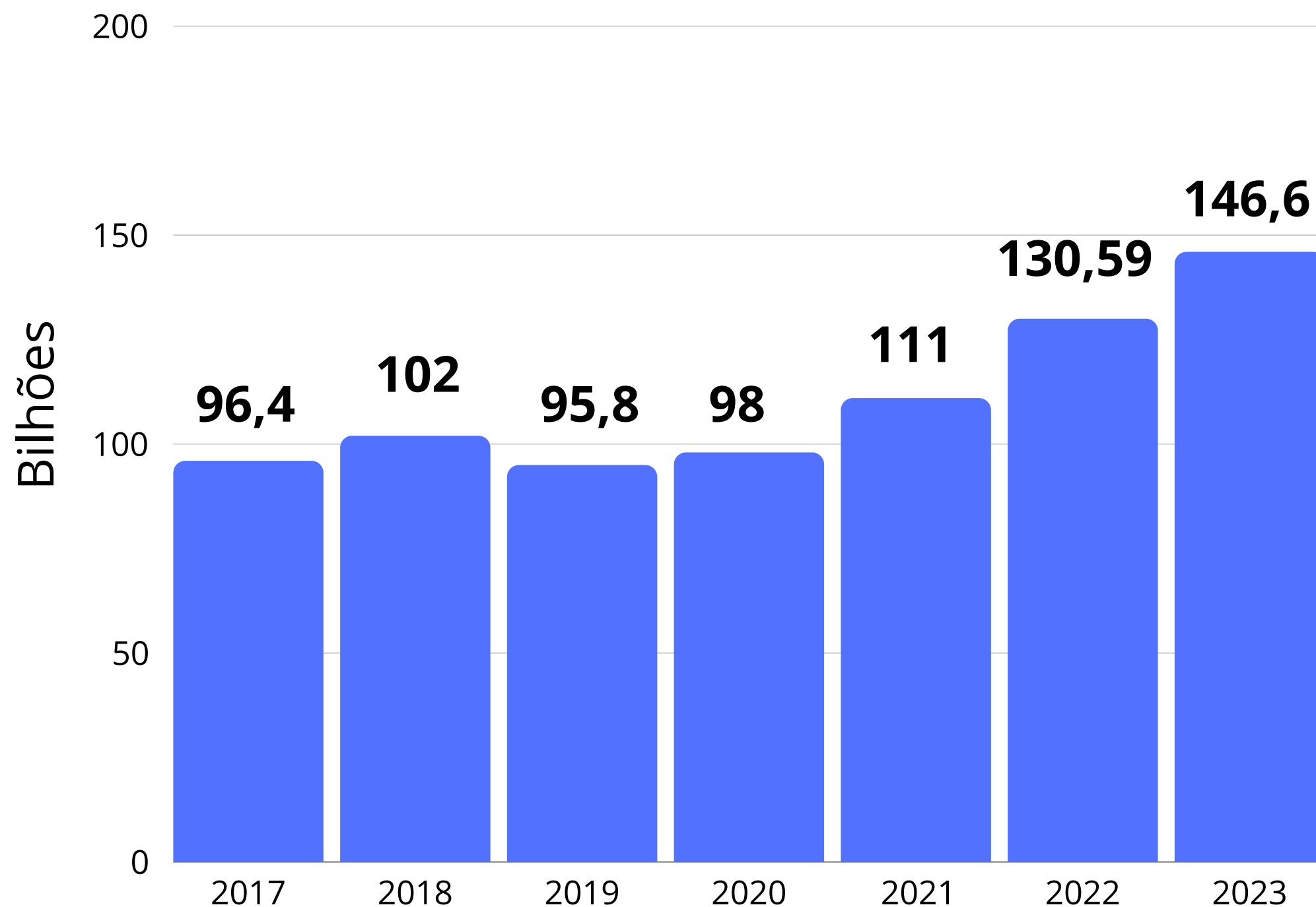


TEMPO MÉDIO TOTAL DAS ETAPAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS - 2016/2017



Fonte: Relatório elaborado por WY, 2019. Dados do CNJ, RFB e CARF, 2016/2017

PRINCIPAIS ATIVIDADES E RESULTADOS



AÇÕES DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA

Ao longo de 2023, foram realizadas **14,3 milhões de intimações** de cobrança administrativa, relativas ao montante de **R\$ 234,17 bilhões**. Como resultado das ações de cobrança, foram arrecadados **R\$ 146,6 bilhões** e realizados mais de **900 mil parcelamentos**



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários

Obrigado pela
atenção de todos!

Thales
Freitas Alves
Presidente

✉ presidencia@sindireceita.org.br

☎ (81) 99917-1461



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários



**Procuradoria-Geral
da Fazenda Nacional**

ANTECEDENTES DOS PROJETOS DE LEI DA COMISSÃO



ENFRENTAMENTO GLOBAL DO CONTENCIOSO

- Diagnóstico antecedente



EQUILÍBRIO ENTRE OS PROJETOS

- Microsistemas dentro dos Projetos
- Relação entre os Projetos

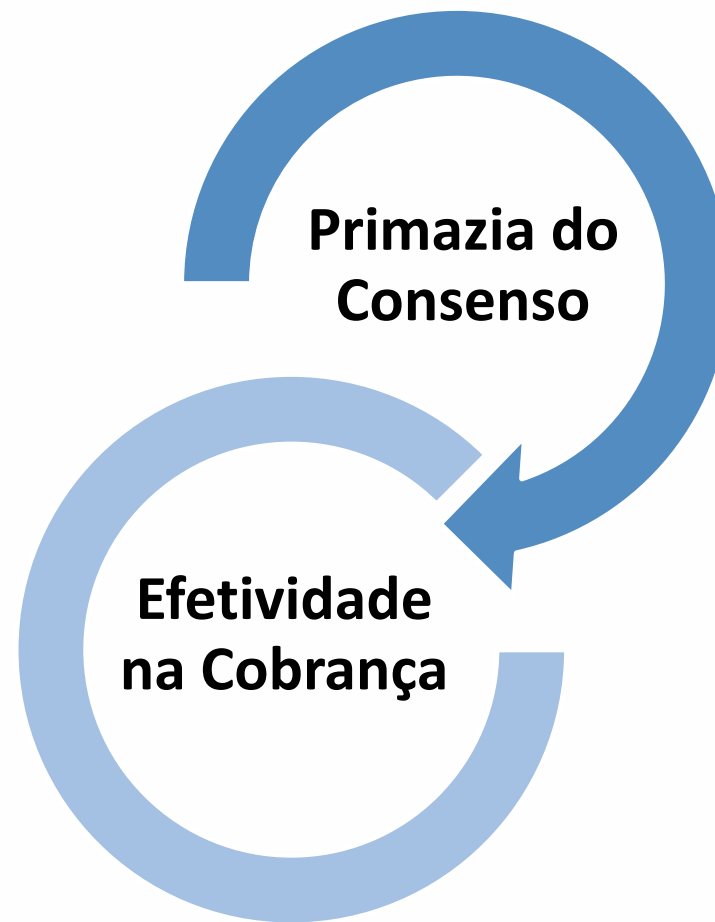


COMPASSO COM A REFORMA DO CONSUMO

- Reforma material está em curso
- Avanços no âmbito do Direito Processual são desejáveis



EIXOS TRANSVERSAIS





RESPEITO AOS PRECEDENTES

SEGURANÇA JURÍDICA

PLP 124/2022

Art. 194-B. O trânsito em julgado de controvérsia tributária **decidida pelo Supremo Tribunal Federal**, sob a sistemática da repercussão geral em matéria constitucional, ou **pelo Superior Tribunal de Justiça**, sob a sistemática dos recursos repetitivos em matéria infraconstitucional, favoravelmente a contribuintes ou responsáveis, **terá eficácia vinculante para a Administração Tributária.**

PL 2488/2022

Art. 11. Não serão inscritos em dívida ativa os créditos cuja constituição esteja fundada em matéria decidida de modo favorável ao contribuinte:

Art. 9º. O **controle de legalidade** da inscrição em dívida ativa consiste na análise, pela Fazenda Pública, dos requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade, essenciais à formação do título executivo e necessários à prática de qualquer ato de cobrança coercitiva, seja judicial ou extrajudicial, e **constitui direito do contribuinte e dever da Fazenda Pública credora**, que poderá realizá-lo a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento do interessado.



PLP 124/2022

“**Art. 139-B.** A Administração Tributária estabelecerá **programas de conformidade** com vistas à prevenção de conflitos, que deverão **assegurar o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências** ou disputas acerca da interpretação ou aplicação da legislação tributária, nos termos da legislação específica.

PRIMAZIA DO CONSENSO

PL 2484/2022

Art. 1º Esta Lei rege o processo administrativo de **consulta sobre a aplicação da legislação tributária e aduaneira** relativa aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O processo de consulta de que trata o caput **aplica-se também à classificação de mercadorias, à classificação de serviços intangíveis** e a outras operações que produzam variações no patrimônio.

PREVENTIVO



PRIMAZIA DO CONSENSO

TERMINATIVO

PLP 124/2022

Art. 171.

§ 1º A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

§ 2º A transação poderá ser celebrada nas seguintes modalidades, **sem prejuízo de outras modalidades previstas na legislação específica:**

I – **transação na cobrança da dívida ativa** (...)

II – transação no **contencioso de relevante** e disseminada controvérsia jurídica (...)

III – **transação no contencioso tributário** em relação a créditos definidos em lei como sendo **de pequeno valor**

PL 2486/2022

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a utilização da arbitragem, nos termos do art. 22, I, da CF/88, para, prioritariamente, promover a prevenção do litígio e, subsidiariamente, resolver aqueles já instaurados no contencioso administrativo e jurisdicional, envolvendo matéria tributária e aduaneira.



PRIMAZIA DO CONSENSO

PL 2488/2022

Art. 12. Inscrito o crédito em dívida ativa, o devedor será notificado do inteiro teor da certidão para alternativamente:

I - em até 10 (dez) dias:

- a) **efetuar o pagamento** do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multas e demais encargos;
- b) **parcelar, negociar ou transacionar** o valor do crédito, nos termos da legislação em vigor;

II - em até 20 (vinte) dias:

- a) **ofertar antecipadamente garantia** em execução fiscal; ou
- b) **apresentar pedido de revisão** de dívida inscrita.



EFETIVIDADE NA COBRANÇA

PL 2488/2022

Art. 17. Esgotado o prazo do art. 12, e não adotada nenhuma das providências descritas, a Fazenda Pública credora, sem prejuízo do disposto em leis especiais, poderá:

V – **promover a execução extrajudicial da dívida ativa de pequeno valor**, observado o procedimento previsto na Seção II deste Capítulo.

Art. 36. O despacho do Juiz que deferir a inicial importa em ordem para:

I - o **bloqueio de ativos** mantidos em instituição financeira, cooperativas de créditos, fundos de investimento ou equiparada, e de veículos, por meio dos sistemas eletrônicos disponíveis ao Juízo, **previamente à citação do executado**, desde que oportunizadas ou não aceitas as providências previstas no inciso II, do art. 12;

Art. 39. A Fazenda Pública exequente poderá requerer o redirecionamento da execução aos responsáveis não incluídos na certidão de dívida ativa, para o reconhecimento da responsabilidade de terceiros, inclusive em decorrência do abuso de personalidade jurídica.

§ 5º. Não se aplica à execução fiscal o incidente previsto nos arts. 133 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).



AJUSTES??

- **PL 2483/2022** – Ajuste do art. 29 por conta da nova conformação de decisão do CARF
- **PL 2486/2022** – Condicionar a opção à arbitragem à garantia do crédito
- **PL 2486/2022** – Ajuste das hipóteses de nulidade da sentença arbitral, para que fiquem semelhantes às hipóteses de rescisão da sentença transitada em julgado
- **PL 2488/2022** – Alteração no art. 19, §4º para admitir a execução extrajudicial em face de empresas em RJ
- **PL2488/2022** – Supressão do §1, do art. 55, por conta de decisão recente do CN em sentido contrário
- **PL2488/2022** – Alinhamento do art. 70 às recentes repercussões do Tema 1184/STF

OBRIGADO!



**Procuradoria-Geral
da Fazenda Nacional**