



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## CONTRIBUIÇÕES À COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETOS DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE DINAMIZEM, UNIFIQUEM E MODERNIZEM O PROCESSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO NACIONAL

### 1. Reforma do processo administrativo tributário

---

O contribuinte está exposto a diversos problemas decorrentes de complexidades, ineficiências, distorções e falta de transparência do atual sistema tributário, sobretudo do consumo, o que retira competitividade das empresas, inibe investimentos, limita a inserção internacional e gera grande litigiosidade.

Ou seja, é preciso ter em mente que parte do elevado volume de contencioso tributário deriva da má qualidade do sistema atual. Esse é mais um motivo que justifica a urgência da aprovação da PEC 110, que faz uma reforma tributária ampla do consumo.

Em paralelo, é importante conduzir outras agendas que também irão contribuir para a racionalização do sistema tributário, como as medidas de aperfeiçoamento do processo administrativo tributário.

Assim, somando-se os esforços para a aprovação da PEC 110 e para a melhoria do processo administrativo tributário será possível, futuramente, convivermos num ambiente com um contencioso tributário muito menor.

Estudos recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborados pelo Insper<sup>1</sup> e pela Associação Brasileira de Jurimetria<sup>2</sup>, mostram que o contencioso tributário, administrativo e judicial, no Brasil alcança atualmente R\$ 4,9 trilhões, equivalente a 73% do PIB.

O aparato necessário ao cumprimento da obrigação principal, que vai desde a interpretação e cumprimento da obrigação principal, passando pelo volume e complexidade das obrigações acessórias e a insegurança jurídica, resultam neste elevadíssimo volume de litigância entre Fisco e contribuinte, comprovado pelos números assombrosos vistos no contencioso administrativo e judicial tributários.

Em boa hora o Senado Federal constituiu a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional.

O desafio da Comissão é apresentar um conjunto de alterações que seja capaz de corrigir o lugar dos direitos dos contribuintes, em todos os entes federados; garantir a transparência, celeridade, simplicidade e, sobretudo assegurar a efetiva segurança jurídica na relação fisco contribuinte.

Espera-se que os anteprojetos resultantes desta Comissão frutifiquem e sejam efetivados como alterações legislativas que de fato conduzam para a redução do custo tributário.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/diagnostico-do-contencioso-tributario-administrativo/sumario-executivo>



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## 2. Eixos de alterações legislativas

---

A CNI apresenta, a seguir, sugestões de alterações que podem, em complemento à aprovação da PEC 110, contribuir para a redução do contencioso tributário, de forma a melhorar o ambiente de negócios.

Algumas das sugestões que constam dos anexos são propostas de alterações legislativas que podem constar dos anteprojatos elaborados por essa Comissão. Há outras que já constituem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e que tem apoio da CNI para aprovação, conforme respectivas referências.

As sugestões perseguem eixos temáticos voltados à:

### 2.1. Melhoria e efetivação dos direitos dos contribuintes

A sugestão visa contribuir de forma efetiva e contundente para a alteração da atual relação de desconfiança existente entre fisco e contribuinte, alçando o contribuinte ao seu lugar de direito como efetivo pagador de tributos e mantenedor do Estado. O contribuinte deve ser respeitado conquanto tem agido de boa-fé e suportado o exagero de uma legislação tributária que tem como destinatário real o sonegador. Esse sim merece tratamento de rigor ao passo que o bom contribuinte deve ser respeitado, acreditado e incentivado sobretudo a continuar produzindo, gerar emprego e renda.

A efetiva melhoria da relação entre fisco e contribuinte depende da aprovação de um Código para a proteção e garantia dos direitos dos contribuintes no ordenamento jurídico brasileiro. O histórico desrespeito das autoridades fazendárias e o tratamento indistinto de todos os contribuintes como sonegadores de tributos deve ter fim. Urge um instrumento normativo que reconheça detalhadamente os direitos do pagador de tributos.

**SUGESTÃO:** Aprovação do Código de Defesa do Contribuinte, que estabelece normas gerais em matéria de direitos e garantias aplicáveis à relação entre contribuintes e administração tributária e dá outras providências. **Projetos de lei em andamento: PLS-C 298/2014 (em tramitação no Senado Federal), PLP 139/2019 em tramitação na Câmara dos Deputados.**

### 2.2. Padronização nacional do processo administrativo tributário

Um dos resultados da pesquisa feita pela Associação Brasileira de Jurimetria sobre o Diagnóstico do Contencioso Administrativo Tributário<sup>3</sup> refere-se à multiplicidade de regras processuais administrativas a que o contribuinte está sujeito, considerando a formatação do federalismo fiscal brasileiro. União, estados e municípios possuem regramentos diversos, com, por exemplo, prazos e estrutura de julgamento muito distintas entre si, o que acarreta complexidade e insegurança jurídica.

---

<sup>3</sup> Idem 2.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Daí porque a necessidade de aprovação de uma norma geral em matéria de processo administrativo tributário com o fim de padronização e nivelamento do acesso à prestação jurisdicional administrativa.

**SUGESTÃO:** Aprovação de lei que estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Projetos de lei em andamento PLP 381/2014, aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados**

### 2.3. Prevenção ao litígio

Outro ponto da pesquisa feita pela Associação Brasileira de Jurimetria sobre o Diagnóstico do Contencioso Administrativo Tributário<sup>4</sup> cuida da ineficiência e pouca utilização do processo de consulta à legislação tributária. O processo de consulta é elemento fundamental para garantia de segurança jurídica do contribuinte na interpretação da complexa legislação tributária e tem o enorme potencial de evitar o litígio.

O processo de consulta deve ser ampliado e há de ser garantida a apreciação em segunda instância pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. A paridade de composição do CARF tem muito a contribuir na construção de uma interpretação mais justa e aderente à realidade do contribuinte. Além disso deve ser garantida a ampla divulgação dos entendimentos consolidados com vista à garantia da equidade entre contribuintes em mesma situação.

#### SUGESTÃO:

“Altere-se o Decreto 70.235/1972:

Art. 47. A consulta poderá ser apresentada por escrito ou por meio virtual e dirigida à autoridade competente no domicílio tributário do consulente.

Art. 48. Nenhum procedimento fiscal será instaurado contra o sujeito passivo relativamente ao objeto da consulta, a partir de sua apresentação até a solução ou declaração de ineficácia pela autoridade administrativa.

Art. 49. A consulta formulada dentro do prazo legal suspende o pagamento do tributo, sem prejuízo do cumprimento das obrigações acessórias vinculadas ao crédito suspenso, especialmente os registros fiscais e contábeis previstos na legislação.

§ 1º Formalizada a consulta, nos termos do art. 47, a Administração terá o prazo de 30 (trinta) dias para decidir, admitida uma única prorrogação, por igual período, expressamente motivada.

§ 2º Não se dando a decisão no prazo previsto no § 1º, considera-se confirmado o entendimento exposto pelo consulente.

§ 3º Manifestação da administração em sentido contrário ao confirmado nos termos do § 2º somente atingirá fatos ocorridos após 30 dias contados da ciência do novo entendimento.” (NR)

(...)

<sup>4</sup> Idem 2.



Confederação Nacional da Indústria

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

Art. 54. O julgamento compete:

(...)

II - Em segunda instância ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

Parágrafo único: As decisões proferidas em processo de consulta serão disponibilizadas integralmente no sítio do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. (NR)

Art. 55. ....

§ 1º É insubsistente a decisão que declarar a ineficácia da consulta sem a indicação expressa dos seus fundamentos jurídicos.

§ 2º Contra a declaração de ineficácia, caberá manifestação de inconformidade, a ser examinada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), mantido o efeito suspensivo da consulta até a decisão desse órgão.” (NR)

#### 2.4. Melhorias no processo administrativo fiscal federal

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF já é um tribunal consolidado e seus números demonstram o equilíbrio de decisões tanto a favor do fisco quanto o contribuinte. Disso resulta, mais uma vez, a constatação da complexidade da legislação tributária. Todavia, o tribunal merece aperfeiçoamento tanto no que se refere à formatação e atuação dos conselheiros.

O tribunal administrativo também deve atuar na indução das soluções alternativas de resoluções de conflitos tributários, de modo que deve ter em sua estrutura câmara voltada à adoção de medidas de transação e mediação.

Por fim, para dar azo às pretensões voltadas à prevenção do litígio promove-se a alteração da lei para atribuir ao CARF a competência de julgador em segunda instância nos processos de consulta.

#### SUGESTÃO:

“Altere-se o Decreto 70.235/1972:

Art. 16. A impugnação mencionará:

(...)

§ 4º A prova documental será apresentada na impugnação, sendo permitida a apresentação posterior, até o julgamento final de recurso voluntário ou de ofício, cabendo ao órgão julgador a análise fundamentada de sua importância para realizar o controle de legalidade do crédito tributário.

§5º Será admitida a apresentação de prova após o julgamento do recurso voluntário ou de ofício nos casos em que:



Confederação Nacional da Indústria

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

- a) fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior;
- b) refira-se a fato ou a direito superveniente;
- c) destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos.

§ 6º A parte contrária será intimada a se manifestar sobre os documentos juntados após a impugnação, não sendo recebida a prova posterior apenas quando demonstrado seu caráter protelatório ou ficar demonstrado que a postergação da juntada decorreu de má-fé.

Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete:

(...)

II – em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial.

§1º O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais constituirá será constituído por câmaras de conciliação, seções, e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais (NR).

§1ºA Às câmaras de conciliação competem os processos administrativos dos quais constem requerimento do contribuinte ou da Fazenda Nacional, voltados à transação tributária, mediação ou arbitragem.

§2º A A paridade deverá ser observada em todas as decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, nos direitos e deveres dos conselheiros e nas deliberações de ordem administrativa, que terão participação ativa das representações.

§2ºB O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais constituirá uma ou mais seções com competência exclusiva para julgamento de recursos em processos de consulta.

§ 10. Os conselheiros serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda para mandato não inferior a 3 anos.

(...)

§ 11. A seleção e a análise de recondução dos conselheiros das duas representações serão feitas por órgão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e obedecerá aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devendo suas deliberações serem públicas e motivadas.

§ 12. O órgão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais responsável pela seleção e análise de recondução dos conselheiros dará preferência a candidatos das duas



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

representações certificados por entidades públicas ou privadas com notório reconhecimento em matéria tributária.

§ 13. Os mandatos dos conselheiros serão renovados automaticamente por até duas vezes, exceto nas situações excepcionais de não recondução estabelecidas no regimento interno.

Parágrafo único. A remuneração mensal dos conselheiros representantes dos contribuintes será mantida nas hipóteses de:

I - Gozo de licença-maternidade ou de licença-paternidade;

II – Gozo de férias remuneradas;

III – Afastamento em razão de doença ou acidente, devidamente comprovados; e

IV – Luto, nos termos do artigo 473, I do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho).

Art. 26-A. A Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda - CSRF poderá, por iniciativa de seus membros, dos Presidentes dos Conselhos de Contribuintes, do Secretário da Receita Federal ou do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovar proposta de súmula de suas decisões reiteradas e uniformes.

(...)

§ 2º As turmas da CSRF poderão aprovar enunciado de súmula que trate de matéria concernente à sua competência.

§ 3º As súmulas serão aprovadas por, no mínimo, 2/3 (dois terços) da totalidade dos conselheiros do respectivo colegiado.

## 2.5. Melhorias nas soluções alternativas de resolução de conflitos

A transação tributária é instrumento perene e personalizado de negociação de débitos tributários que nos seus primeiros anos de existência já provou seu potencial tanto em benefício do fisco quanto dos contribuintes. Deve, portanto, estar à disposição continuamente bem como deve contemplar todas as possibilidades para adimplemento das obrigações.

A proposta retira requisitos de caráter pessoal (renda, capacidade de pagamento e garantias), ampliando alcance da transação tributária e proporcionando maior transparência e segurança jurídica sobre o processo decisório de adesão.

A proposta também permite que todas as modalidades de transação sejam aplicáveis para todos os tipos de débitos, desburocratiza, amplia e propicia melhores condições para o contribuinte interessado em realizar transação tributária.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## SUGESTÃO:

A Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º. ....

§ 1º A União deverá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sempre que o interessado cumprir os requisitos estabelecidos nesta Lei e os requisitos operacionais estabelecidos no regulamento.

§ 4º .....

III - no que couber, aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais, cujas cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal, e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

§ 5º A transação de créditos de natureza tributária e não tributária será realizada nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

(NR)”

“Art. 2º.: (...)

I - por proposta individual apresentada pelo contribuinte ao ente responsável pelo crédito;

II - por adesão a editais da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria Geral Feral e da Secretaria da Receita Federal; e

III - por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor. (NR)”

“Art. 4º. ....

§ 4º Aos contribuintes com transação rescindida é vedada, pelo prazo de 2 (dois) anos, contado da data de rescisão, a formalização de nova transação, exceto se relativa a débitos distintos. (NR)”

“Art. 10. A transação na cobrança de créditos da União, das autarquias e das fundações públicas federais poderá ser proposta, respectivamente, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Procuradoria-Geral Federal, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor, ou pela Procuradoria-Geral da União, em relação aos créditos sob sua responsabilidade.”

“Art. 11. A transação poderá contemplar os seguintes benefícios: I - a concessão de descontos nas multas, nos juros de mora e nos encargos legais relativos a créditos a serem transacionados que sejam objeto de litígio administrativo ou judicial, ainda que não inscritos em dívida ativa; ..... (NR)”

“Art. 14. Ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou, no caso dos créditos previstos no inciso III do § 4º do art. 1º desta Lei, Ato do Advogado-Geral da União, disciplinará: .....(NR)



Confederação Nacional da Indústria

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

III - as situações em que a transação preferencialmente será celebrada por adesão, autorizado a apresentação propostas de transação individual a critério do contribuinte (NR)”

Art. xx Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 13.988, de 2020:

I – os incisos I, II e III do art. 2º;

II – o inciso IV do § 2º do art. 11;

III – o § 5º do art. 11;

V – o inciso e V do art. 14;

VI - o inciso II do § 1º do art. 17; e

VIII – o § 5º do art. 19.”

## 2.6. Mudanças em embargos à execução fiscal

Sugere-se permitir expressamente que em embargos à execução fiscal seja discutido o indeferimento ou não homologação da compensação realizada pelo sujeito passivo.

Em sede de embargos à execução fiscal todos os argumentos de defesa, de direito ou de fato, podem ser empregados. É possível realizar perícia para contrapor àquela já produzida em processo administrativo tributário. A legalidade e adequação do ato administrativo do lançamento é passível de pleno questionamento. Não faz sentido e é contraproducente vedar que, em embargos à execução, se possa questionar o indeferimento/não homologação da compensação.

A proibição legal existente na Lei de Execuções Fiscais é de tempo em que a compensação como modo de extinguir tributos era mera previsão legal, no CTN, sem qualquer relevância prática. Apenas em meados nos anos 1990 é que a compensação virou praxe, mas, ainda assim, a jurisprudência tem entendido que a vedação do § 3º do art. 16 da Lei n.º 6.830/80 impede o executado de questionar a decisão que afirma a existência do crédito posteriormente inscrito em dívida ativa à conta de não reconhecer / não homologar a compensação realizada.

Essa posição é também contraproducente, pois obriga o sujeito passivo a ajuizar ação anulatória com matéria que seria tipicamente de embargos, ação essa que, após o ajuizamento da execução, deverá ser apensada aos embargos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

**SUGESTÃO:** apenas para exemplificar, se mudança fosse na atual Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980), a mudança seria no § 3º do art. 16 e o acréscimo de um novo § 4º, conforme abaixo:

Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados:

....

§ 3º - Não será admitida reconvenção e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimentos, serão arguidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos.

§ 4º A compensação somente poderá ser arguida caso o crédito exequendo decorra, no todo ou em parte, de indeferimento administrativo de compensação

## 2.7. Informações indicadas na CDA

Exigir que a CDA indique além do fundamento da dívida e o número do processo administrativo em que apurada, o fundamento e o número do processo administrativo em que afirmada a responsabilidade do sujeito passivo que não seja o contribuinte ou o devedor originário.

É bastante comum que terceiros sejam arrolados como “corresponsáveis” pela dívida, notadamente tributária, mas esses não tenham sido intimados para apresentar defesa administrativa.

O crédito tributário exige, para seu surgimento, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária. Todavia, para que essa obrigação seja exigível do responsável, é necessário que ocorra também o fato gerador da responsabilidade tributária, afinal, contribuinte é aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador e responsável é aquele que, sem ser contribuinte, tem sua obrigação decorrente de disposição legal expressa (CTN, art. 121, par. único). É necessário, portanto, que em concreto a situação prevista em lei como geradora da obrigação tributária, mas também aquela que faz surgir a responsabilidade.

Aquele que é arrolado como “co-devedor” na CDA não pode se valer da chamada “exceção de pré-executividade”, já que a jurisprudência entende que a matéria é de embargos. Assim, há diversos casos de ex-empregados que são incluídos em CDAs de dívidas vultuosas e não têm como se defender adequadamente.

A medida proposta seria também muito útil para a Fazenda Pública. A exigência fortaleceria o controle, evitando que falhas ou desatenções permitissem a inscrições indevidas de corresponsáveis. Sem isso, além dos custos de honorários em processos judiciais, há os riscos de condenação em indenizações, ante os efeitos restritivos ao patrimônio.

**SUGESTÃO:** apenas para exemplificar, se mudança fosse na atual Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980), a mudança seria no § 5º do art. 2º, conforme abaixo:



Confederação Nacional da Indústria

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

...

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida e da responsabilização dos corresponsáveis;

....

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida, bem como a responsabilidade daqueles indicados como corresponsáveis.

## 2.8. Sugestão para processo administrativo fiscal federal

Os presidentes e vice-presidentes de sessão, câmara ou turma no CARF serão eleitos pelos integrantes do respectivo colegiado. Serão elegíveis para presidência conselheiros oriundos da Fazenda e para vice-presidência conselheiros oriundos das indicações dos contribuintes, mas a eleição será secreta e poderão votar todos os conselheiros do respectivo órgão. Apenas o presidente do CARF continuará sendo de livre nomeação pelo Ministro da Economia.

Não é condizente com o devido processo legal permitir que os presidentes dos órgãos julgadores sejam de livre nomeação pelo Ministro da Economia e sequer estejam sujeitos a mandado, permanecendo no CARF enquanto continuarem a gozar da confiança do Ministro (cf. Regimento Interno do CARF, anexo II, art. 40, § 14).

**Em conclusão, algumas das sugestões são propostas de alterações legislativas que podem constar dos anteprojetos elaborados por essa Comissão. Há outras que já constituem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e que tem apoio da CNI conforme respectivas referências.**

Brasília/DF, 6 de maio de 2022.

**Confederação Nacional da Indústria**