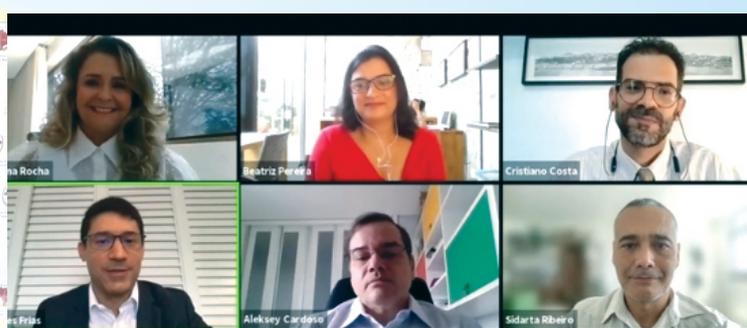


# Trisfal Justiça

Ano 12/Número 43/agosto/dezembro 2021



## MAIS UM ANO DE MUITO TRABALHO EM DEFESA DA CARREIRA



### ENTREVISTA

Juliana Pita Guimarães



5.º Concurso  
de Monografias  
do SINPROFAZ

*Conheça o trabalho classificado  
em terceiro lugar: Transação  
Tributária no Direito  
Brasileiro e Offer in Compromise  
Norte-Americano.  
Breve estudo comparado*

### HOMENAGEM

Procurador  
aposentado  
da Categoria  
Especial  
Ivo Bechara





# Diagnóstico Epidemiológico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN



Acesse aqui a Pesquisa  
sobre a saúde  
emocional da Carreira.



Sindicato Nacional dos Procuradores  
da Fazenda Nacional



Saúde Mental e  
Qualidade de Vida na PFN

3 | Editorial

4 | SINPROFAZ entregou ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional o relatório final do Diagnóstico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN

7 | **Entrevista** – PFN Juliana Pita Guimarães explica objetivos e resultados da campanha ***Ame seus ciclos***

15 | **Artigo** – Carreiras típicas de Estado: simples, e não simplório – PFN Ricardo Queiroz

17 | SINPROFAZ acompanha processo de regionalização na Primeira Região

19 | Reforma Administrativa e PEC dos Precatórios são as principais pautas do Fonacate no período

22 | **Homenagem** – Procurador da Categoria Especial aposentado Ivo Bechara

24 | **Opinião/Política** – Os três desafios do próximo Presidente da República – Por Neuriberg Dias

26 | Defesa jurídica

29 | **Transação Tributária no Direito Brasileiro e Offer in Compromise** – Trabalho classificado em terceiro lugar no 5.º Concurso de Monografias do SINPROFAZ. Por Vítor Tadeu Carramão Mello

## Diretoria do SINPROFAZ - Biênio 2021/2023

### Presidente

Achilles Linhares de Campos Frias

### Vice-Presidente

Iolanda Guindani

### Diretora Secretária

Luciane Helena Lúcio de Abreu

### Diretor Administrativo

Juscelino de Melo Ferreira

### Diretora de Relações Intersindicais

Marília Machado Gattei

### Diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos

Sérgio Luís de Souza Carneiro

### Diretora de Assuntos Parlamentares

Renata Valle de Vasconcelos

### Diretor Jurídico

Giuliano Menezes Campos

### Diretora de Comunicação Social

Ana Cristina Rodrigues Guimarães

### Diretora de Assuntos Relativos aos Aposentados e Serviços Assistenciais

Juçara Valadares Lopes Faria

### Diretor Cultural e de Eventos

Roberto Rodrigues de Oliveira

### Diretor Suplente

Ricardo de Lima Souza Queiroz

### Diretor Suplente

Sergio Andrade de Carvalho Filho

### Diretor Suplente

Paulo Mariano Alves de Vasconcelos

### Diretor Suplente

Guilherme Rossini Martins

SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional  
SCN – Quadra 06 – Shopping ID – Bloco A – Sala 404 – CEP 70716-900 – Brasília-DF  
Telefone: (61) 3964 1218  
E-mails: [sinprofaz@sinprofaz.org.br](mailto:sinprofaz@sinprofaz.org.br) [infosind@solar.com.br](mailto:infosind@solar.com.br)

REVISTA JUSTIÇA FISCAL – Ano 12, n.º 43, agosto/dezembro/2021

ISSN 2317-3750

Diretor de Redação: Achilles Frias

Editora e Jornalista Responsável: Lécia Viana (RP 2715/DF)

Projeto Gráfico e diagramação: Fernanda Medeiros da Costa Tel.: (61) 99996-8465

Fotos: Taíse Borges (SINPROFAZ) – Arquivos Pessoais – Fonacate

Impressão: Gráfica Teixeira - Tel.: (61) 3336-4040

Tiragem: 3.500 exemplares



Os artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não constituem necessariamente a linha editorial da Revista.

## Dever cumprido

**A**o longo de 2021, a preocupação com a saúde mental e a qualidade de vida e de trabalho dos Procuradores da Fazenda Nacional – sabidamente submetidos há tempos a uma rotina de sobrecarga de trabalho e desvio de função – continuou norteando algumas das mais importantes ações do SINPROFAZ. No mês de setembro, a Carreira pôde conhecer o relatório final da pesquisa que revelou a realidade da saúde mental dos PFNs. O Diagnóstico, acompanhado das sugestões do SINPROFAZ para o manejo e melhoria do quadro, já está com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e um trabalho conjunto, SINPROFAZ e Instituição, ganha forma a fim de enfrentar essa situação.

Também teve destaque no segundo semestre a campanha Ame seus ciclos, idealizada pelo Tributos a Elas com o apoio do Sindicato. A PFN Juliana Pita Guimarães conta mais sobre o projeto na Entrevista desta edição.

O SINPROFAZ participou, nestes meses, de vários eventos e reuniões que trataram de assuntos diversos de interesse da Carreira, a exemplo do encontro com o corregedor-geral da Advocacia-Geral da União, quando foi tratada a questão da sobrecarga de trabalho, e com a secretária-geral de Administração da Instituição, oportunidade em que se conversou a respeito da integração, ao quadro de pessoal da AGU, dos servidores contemplados pela Lei n.º 10.480/2002 e pela Portaria ME/AGU 13/2020.

O enfrentamento da reforma Administrativa e da PEC dos Precatórios foi outra pauta relevante nos últimos meses. Convidado por diversas entidades e em visitas a parlamentares, o SINPROFAZ se manifestou quanto aos prejuízos de ambas as propostas tanto para a Carreira quanto para a sociedade, além de apoiar e participar das atividades promovidas pelo Fonacate.

Pautas mais “leves” também são destaque nesta edição, como a homenagem ao Procurador aposentado Ivo Bechara, profissional histórico na PGFN que atualmente se dedica às corridas de rua e à literatura.

O SINPROFAZ sabe que o próximo ano continuará sendo de muito trabalho e que, em resultado desse trabalho incansável, as vitórias certamente virão!

Boa leitura!

Achilles Linhares de Campos Frias  
Presidente do SINPROFAZ

## Relatório final da pesquisa realizada pelo SINPROFAZ foi entregue à PGFN

No primeiro semestre do ano, o SINPROFAZ divulgou a síntese dos resultados obtidos com o Diagnóstico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN, estudo que contemplou Procuradoras e Procuradores da Fazenda Nacional filiados e não filiados ao Sindicato. Em setembro, o relatório final do Diagnóstico foi disponibilizado à Carreira e entregue formalmente à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional durante reunião com o titular da Instituição, Ricardo Soriano.

Participaram do encontro o presidente do Sindicato, Achilles Frias; a filiada Beatriz Pereira, integrante do Grupo Nacional de Saúde Mental – PGFN; o psicólogo Cristiano Costa, coordenador do Projeto do SINPROFAZ de Saúde Mental e Qualidade de Vida na PFN; o diretor do Departamento de Gestão Corporativa, Aleksey Cardoso; o Subprocurador-Geral substituto da Fazenda Nacional, Fabiano Araújo; a Procuradora-Geral adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial, Adriana Rocha; o coordenador-geral de Estratégia de Recuperação de Créditos, João Grognet; e o chefe de gabinete, Diogo Soriano.



Na oportunidade, Cristiano Costa chamou a atenção dos presentes para a relação entre os transtornos, verificados pela pesquisa, e o cotidiano de trabalho da Carreira, o qual inclui dificuldades como a sobrecarga e o desvio de função e aponta para um quadro de *burnout* na PGFN. Segundo o psicólogo, os problemas relativos à saúde mental não são uma impressão, mas uma realidade na Instituição. Os apontamentos

dos representantes sindicais foram ouvidos com atenção e receptividade pelos integrantes da Administração, que avaliaram as medidas sugeridas pelo SINPROFAZ e se comprometeram a atuar para a reversão do cenário conjuntamente com o Sindicato e o Grupo Nacional de Saúde Mental – PGFN. Uma nova reunião para acompanhamento dos avanços foi sugerida pelo próprio Procurador-Geral da Fazenda Nacional.



**Diagnóstico Epidemiológico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN**

### Diretrizes para atuação

Visando ao manejo e à melhoria do quadro, o SINPROFAZ levou à cúpula da Instituição uma série de sugestões, entre as quais a priorização da atividade-fim na rotina do PFN. Segundo Achilles Frias, “o Diagnóstico constatou que os Colegas gastam metade do tempo com operações meramente administrativas e, devido à sobrecarga, têm dificuldades até mesmo para assimilar os conteúdos e as orientações da Instituição”. Ao abordar a questão das licenças psiquiátricas,

o presidente reforçou a importância de uma ampla conscientização, para que os Membros da Carreira que necessitem de ajuda não se sintam constrangidos por buscá-la e, se for o caso, por se afastar do trabalho. “É preciso ainda sensibilizar as lideranças para que os casos de sofrimento mental sejam detectados no âmbito da própria Instituição, e não encaminhados à Corregedoria”, ressaltou Achilles Frias.

Para que haja esse diagnóstico prévio, no entanto, é essencial, como destacou Beatriz Pereira, que as chefias sejam capacitadas para lidar com questões de saúde emocional. Conforme a Procuradora, por meio do Projeto de Saúde Mental o SINPROFAZ alcança filiadas e filiados, mas é necessário promover a interlocução com todos os envolvidos

e mobilizar as lideranças: “A saúde mental se trata preventivamente e em rede. Por isso, é urgente rompermos com os preconceitos, ainda muito fortes na Carreira, e conscientizarmos a ponta e as chefias. É fundamental que essa campanha de conscientização envolva a Administração”. Além da diminuição do risco da injusta responsabilização de Colegas em sofrimento mental, a compreensão dos casos pelos chefes pode contribuir para o fortalecimento do vínculo de confiança e cooperação entre os PFNs – medida sugerida por Cristiano Costa.

Outra sugestão foi apresentada pelo psicólogo: a implementação de uma Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Federal – SIASS. A referida Unidade tem previsão legal (Lei n.º 10.216/2001,

Decreto n.º 6.833/2009, Portaria n.º 1.261/2010 e Portaria Normativa n.º 3/2013) e, conforme a legislação, se presta a ações de acolhimento, prevenção e supervisão de situações de desordem de saúde – como as de origem psicológica – que possam afetar o desempenho profissional. De acordo com Costa, “apesar da relevância da PGFN e do quantitativo de Membros ‘a caminho do *burnout*’, não temos na Instituição uma Unidade SIASS que faça uma triagem mais qualificada dos casos de saúde mental. O SINPROFAZ vem desempenhando esse papel, mas é importante que a própria Procuradoria da Fazenda Nacional receba e trabalhe com essas informações”. ■

Para conferir o Relatório Final, acesse: [bit.ly/DiagnosticoRelatorio-Final](http://bit.ly/DiagnosticoRelatorio-Final)

## Saúde Mental e Qualidade de Vida na PFN

*“Qualidade de Vida, Sono e Sonhos” foi tema de Webinar no Setembro Amarelo*

Temas como a importância do sono para a prevenção ao *burnout* foram abordados no evento promovido pelo SINPROFAZ no dia 30 de setembro e que teve como convidado especial o neurocientista Sidarta Ribeiro, professor e vice-presidente do Instituto do Cérebro da UFRN. O Webinar ainda contou com as presenças de Achilles Frias, presidente do SINPROFAZ; Adriana Rocha, Procuradora-Geral da Fazenda Nacional substituta; Beatriz Pereira, representante do Grupo Nacional de Saúde Mental – PGFN; Aleksey Cardoso, diretor do Departamento de Gestão Corporativa – DGC/PGFN; e Cristiano Costa, psicólogo coordenador do Projeto do SINPROFAZ de Saúde Mental e Qualidade de Vida na PFN.

De acordo com Achilles Frias, a palestra motivada pelo Setembro Amarelo foi mais uma ação do Pro-



jeito de Saúde Mental que, lançado há um ano, ganhou continuidade para atender à demanda da Carreira: “A PGFN tem demonstrado resultados brilhantes de arrecadação e eficiência. É um órgão muito respeitado no cenário político. Nosso atual desafio é fazer com que essa

Instituição de excelência preserve também a saúde de seus Membros. Percebemos a paixão dos mais de dois mil Procuradores da Fazenda Nacional, mas essa dedicação tem um custo muito alto. A questão da saúde mental tem toda a atenção do SINPROFAZ”.

### A base de uma saúde perfeita

Em sua participação, o professor Sidarta Ribeiro destacou que sono e sonhos formam a base de uma saúde perfeita, alcançada quando se soma a alimentação de boa qualidade e o exercício físico regular. Ao abordar a questão da sobrecarga de trabalho, o neurocientista apontou para a existência de uma “glorificação do sacrifício” em todas as profissões. “Estamos longe do equilíbrio, construindo uma sociedade do cansaço, da exaustão. Estamos sempre devendo, nunca está bom o suficiente. Isso tem muito a ver com o tempo *on-line*: aquele que consegue desligar o celular e se concentrar no presente faz muito pela saúde. Mas diminuir a quantidade de trabalho também é uma questão política. Afinal, estamos correndo para onde? Será que precisamos trabalhar tanto?”, questionou.

Os preocupantes resultados do Diagnóstico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN foram destacados por Cristiano Costa em exposição durante o Webinar: a pesquisa do Sindicato concluiu que a Carreira caminha para um quadro de *burnout*. “Constatou-se a estafa e a insônia dos PFNs, além do senso de que não possuem condições para gozar a vida, ter lazer e usufruir de uma diversidade de experiências. A

percepção geral de impessoalidade e falta de afeto também impacta a vida dos Membros da Carreira”, explicou o psicólogo. Conforme o Diagnóstico, a sobrecarga na Instituição é percebida como máxima e 66,93% dos PFNs acreditam que a efetiva melhoria das condições de trabalho está relacionada ao suporte administrativo.

### Representantes da Carreira

Convidada para falar ao público, Beatriz Pereira apresentou o Grupo Nacional de Saúde Mental – PGFN. De acordo com a filiada, o Grupo é formado por mais de uma dezena de Colegas representantes de todas as Regiões do país. Ao fazer referência à palestra de Sidarta Ribeiro, a Procuradora da Fazenda chamou a atenção para a abordagem dos aspectos técnicos e, especialmente, dos aspectos estruturais – estes, segundo ela, são os que demandam os maiores esforços. “Convido todas e todos para um pacto coletivo: precisamos resgatar a ‘ética do cuidado’ – como dito pelo professor Sidarta Ribeiro – e tratar da saúde mental em rede. Estamos todos no mesmo barco e com grande potencial de adoecimento. É justamente na vulnerabilidade que podemos nos mostrar mais fortes.”

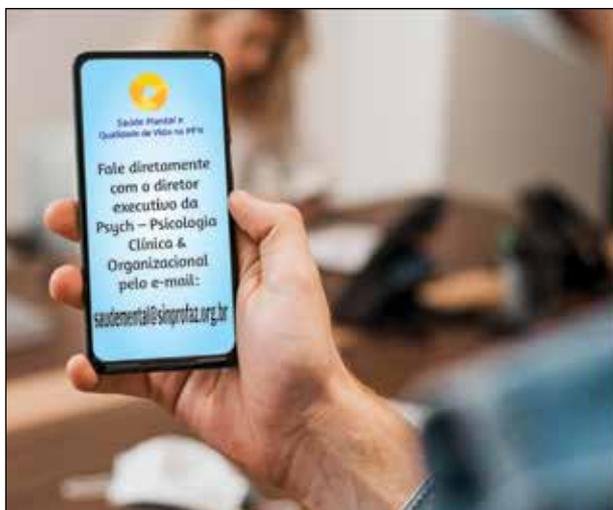
No Webinar, a PGFN foi representada por Adriana Rocha e Aleksey

Cardoso. De acordo com a Procuradora-Geral substituta, os gestores da Instituição têm a percepção de quanto as reflexões sobre saúde mental são importantes – isso porque o tema não guarda respostas fáceis. “Talvez a melhor resposta esteja na empatia, no olhar generoso para o outro, na compreensão de nossas vulnerabilidades e no entendimento de que todos estamos suscetíveis a dificuldades”, ressaltou. A fala foi reiterada pelo diretor do DGC, segundo o qual “estão todos imbuídos do desejo de enfrentar os desafios que existem na PGFN. Já tivemos várias reuniões internas envolvendo os procuradores-adjuntos e os regionais e temos debatido bastante a temática da saúde mental”.

### Sorteios de livros

Findado o webinar *Setembro Amarelo – Qualidade de vida, Sono e Sonhos*, foram sorteados cinco exemplares da obra *O oráculo da noite: A história e a ciência do sonho*, de autoria do palestrante convidado Sidarta Ribeiro. No livro lançado em 2019, o autor responde a perguntas como “o que são os sonhos?” e “qual o papel deles na evolução da consciência humana?”. ■

Acesse o [YouTube do SINPROFAZ](#) e confira a [íntegra do Webinar](#): [bit.ly/SonoeSonhos](https://bit.ly/SonoeSonhos)



Saúde Mental e  
Qualidade de Vida na PFN

O SINPROFAZ disponibiliza aos Membros da Carreira um canal de comunicação exclusivo para assuntos de saúde mental.



Sindicato Nacional dos Procuradores  
da Fazenda Nacional

## Campanha *Ame seus ciclos* quer conscientizar e envolver a sociedade na luta contra a pobreza menstrual

**D**e acordo com instituições internacionais e ONGs que se dedicam à questão, pelo menos 500 milhões de mulheres e meninas em todo o mundo não têm acesso a itens de higiene adequados para usar durante a menstruação, a maioria delas em países de baixa e média renda. No Brasil, infelizmente, esse problema até pouco tempo ignorado pelo Poder Público também é uma realidade – uma em cada quatro adolescentes não dispõem de recursos básicos de higiene para lidarem com o período menstrual. Aliado à questão, o tabu em torno do assunto impede que elas tenham acesso a informações e a conhecimentos sobre o próprio corpo. Tendo em vista esse problema de saúde pública, o **Tributos a Elas**, com o apoio do SINPROFAZ, promoveu a campanha **Ame seus ciclos**, para combater a pobreza menstrual. “O TaE lançou o olhar sobre o problema e decidiu agir. Nosso desejo é que, com a colaboração da Carreira e do SINPROFAZ, consigamos contribuir para a independência de muitas meninas e fazer a diferença na vida delas”, afirma a Procuradora da Fazenda Nacional Juliana Pita Guimarães, integrante do **Tributos a Elas**. A PFN trabalha está na Instituição desde 2007, lotada na seccional de Petrópolis, RJ, e é filiada ao Sindicato desde sua posse na Procuradoria.



Juliana Pita Guimarães

### Como você passou a integrar o **Tributos a Elas**? Já participava de algum movimento semelhante?

Eu acompanhei a formação do movimento desde o início, mas não fui uma das fundadoras. Também não havia participado de movimentos de mulheres antes, mas sempre gostei da temática do feminino, das leituras afins. No início do movimento fizemos um artigo para a *Revista da PGFN* baseado em pesquisas sobre a inserção das mulheres em cargos de liderança nas instituições tanto públicas quanto

privadas. Então sempre tive interesse no movimento.

No fim de 2020, a partir de conversas no grupo de WhatsApp, lancei a ideia de o **Tributos a Elas** editar um livro a respeito do feminino e das questões jurídicas que o envolvem. Mobilizamos um grupo de 24 Procuradoras e lançamos, em outubro deste ano, a obra *Poder Feminino, entre percursos e desafios, análises sobre políticas públicas, liderança feminina e tributação*, coordenado por mim e pela colega Herta Rani, com o selo

da Associação Brasileira de Direito Tributário.

### Foi a partir desse livro que surgiu a ideia de promover a campanha **Ame seus Ciclos**, não é isso?

Exatamente. Um dos artigos do livro, de autoria da Procuradora Camilla Cabral, trata da questão da pobreza menstrual. Esse já era um tema discutido no grupo de estudos que reúne integrantes do **Tributos** e da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pela professora Tatiane Piscitelli. A ideia da campanha **Ame**

**seus Ciclos** nasceu nesse momento e envolve aspectos como a educação menstrual para adolescentes; e dentro dessa vertente, a Herta, eu, uma psicóloga e uma profissional de marketing aqui de Petrópolis produzimos uma cartilha, revisada por uma médica ginecologista, que é o material impresso distribuído gratuitamente pela campanha às adolescentes. A publicação teve o apoio financeiro do SINPROFAZ para ser impressa, e também da ANAFE, o que foi muito importante.

### Qual é o foco da cartilha?

São as questões do entendimento da mulher sobre essa energia do ciclo menstrual, esse entendimento sobre o feminino, que acho que falta muito para as adolescentes. Além disso, a campanha incorporou a distribuição de absorventes não descartáveis. Criamos uma 'vaquinha' virtual para receber doações. Com o dinheiro arrecadado, entregamos ao público-alvo um kit com a cartilha e três absorventes não descartáveis, os quais as meninas vão poder utilizar por mais de dois anos. Podemos dizer que é um grande benefício para as famílias dessas adolescentes!

### Onde os kits já foram entregues?

No fim de setembro entregamos 300 absorventes para alunas da Escola Municipal Comunitária de Canabrava, em Salvador, BA. A segunda distribuição aconteceu no dia 10 de novembro, em Fortaleza, CE, e a terceira no município de Limoeiro do Norte, também no Ceará, no dia 12 de novembro. A última entrega ocorrerá no interior de Minas Gerais.

### A intenção é tornar a campanha permanente?

Não será uma campanha per-



manente, mas vai se estender um pouco além do previsto porque há entidades e empresas nos procurando para auxiliar. A OAB-MG, por exemplo, vai direcionar o dinheiro das inscrições de seu congresso para a campanha. Assim, talvez façamos mais uma distribuição no início de 2022.

### O Tributos a Elas está empenhado também na aprovação de projetos importantes voltados a essa questão.

Isso. Temos a campanha *Bolsa Básica da Mulher*, que são propostas de projetos lei para distribuição de absorventes em escolas públicas e isenção de ICMS para os itens de higiene menstrual. Pesquisas da Unicef já mostraram que adolescentes em situação de pobreza, quando estão menstruadas, faltam mais às aulas ou deixam de fazer atividades físicas na escola, o que afeta até mesmo a conclusão dos estudos. Enfim, são questões que precisam receber um tratamento igualmente sério. Quando as meninas deixam

de ser crianças e passam para a adolescência, adquirem uma condição diferente dos homens, e é nesse momento que, na minha opinião, o Poder Público e a sociedade devem entrar, para ajustar isso.

É importante destacar o avanço alcançado recentemente no Estado do Ceará, onde os itens de higiene menstrual foram incluídos na cesta básica. A partir do momento em que fazem isso, os Estados podem diminuir ou até isentar o ICMS sobre esses produtos. Por meio do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), essa opção está aberta a Estados que já contam com legislação referente à inclusão desses itens na cesta básica. O

Estado do Ceará fez duas coisas: a lei para distribuição dos absorventes nas escolas públicas e a lei de isenção com base no convênio do CONFAZ. Está até previsto especificamente que o valor da isenção tem que ser descontado na nota fiscal do produto.

### Como está sendo o diálogo com os governos estaduais?

Com o governo do Ceará foi muito fácil, pois a Procuradora Joana Araújo, lotada no Estado, intermediou a questão diretamente com a Secretária estadual de Fazenda, Fernanda Mara de Oliveira Pacobahyba. Conseguimos participar de uma reunião do CONFAZ para defender essa pauta. A Secretária de Fazenda do Ceará levou, na oportunidade, uma proposta de convênio que mais tarde foi aceita pelo CONFAZ, permitindo a isenção de ICMS nas compras públicas desses produtos. É uma luta que precisamos fazer agora junto às Secretarias de Fazenda de cada Estado, com o objetivo de que a maioria venha a adotar essa política. ■



A vice-presidente Iolanda Guindani representou o SINPROFAZ na ação de iniciativa do Tributos a Elas que distribuiu 300 unidades de absorventes reutilizáveis a alunas da Escola Municipal Comunitária de Canabrava, no dia 30 de setembro (foto à esq.). Adquiridos a partir de doações à campanha **Ame seus Ciclos**, os absorventes foram entregues pela dirigente sindical e pela filiada Diana Guimarães, ambas integrantes do **TaE**. A empresa Flor de Maio, parceira do projeto, foi a responsável pela produção dos absorventes de pano. “O Sindicato tem a felicidade de apoiar iniciativas de grupos como o **TaE**, que pensam as questões tributárias e propõem mudanças de atitude visando à justiça social”, ressaltou Iolanda Guindani na ocasião.

A segunda distribuição dos absorventes aconteceu em Fortaleza, no dia 10 de novembro (foto à dir.), e a terceira no município cearense de Limoeiro do Norte, em 12 de novembro.



No dia 18 de outubro, em Brasília, o **TaE** esteve presente no lançamento da campanha Dignidade Feminina – Da transformação de meninas a mulheres: mais cidadania e menos tabu, uma iniciativa da Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS) com as demais secretarias do GDF coordenadas por mulheres. A ação busca promover o debate sobre a falta de recursos para cuidados íntimos durante o período menstrual, além de estimular a doação de absorventes, roupas e demais itens de higiene.

# Movimento *Tributos a Elas* lança livro com artigos de 24 Procuradoras

A proposta de fazer o primeiro livro do **Tributos a Elas** surgiu no fim de 2020, quando o movimento estava mais fortalecido na PGFN e várias discussões sobre a temática do feminino já tinham iniciado em nível institucional. Juliana Pita conta que a intenção era “registrar os assuntos que mais ressoavam em nossas vivências no trabalho”. Dessa forma, as Procuradoras ficaram à vontade para participar e escolher o tema a ser abordado.

*O Poder Feminino: entre percursos e desafios* traduz a preocupação das autoras com questões decorrentes de uma sociedade ainda machista e patriarcal, e, muito especialmente, reflete seus olhares sobre as intersecções entre o feminismo e as questões jurídico-políticas, bem como sobre problemas diretamente derivados da profunda desigualdade social no Brasil.

De acordo com Juliana Pita, “a urgência pelo enfrentamento dos temas abordados se dá em razão da constatação de que estamos vivendo em um sistema de crenças coletivo que pouco evoluiu em termos de verdadeiro reconhecimento da importância das presenças e das vozes femininas. As mudanças necessárias para a construção de uma nova forma de relacionamento social valorizadora do feminino conduzem a lutas políticas, sociais e culturais aptas a expor e tratar constantemente os problemas que derivam de uma triste história de repressão profunda na invisibilidade e opressão do outro”.

Nessa perspectiva, as autoras propõem repensar o presente a



partir da lente da justiça social. “Afinal, o direito, seus princípios, suas leis, doutrina e jurisprudência podem e devem ser uma ferramenta de transformação social, e não um instrumento de manutenção de instituições e de institutos injustos com determinada parcela da população mundial”, reflete uma das coordenadoras da obra.

O movimento *Tributos a Elas* acredita que, “por meio do direito, podemos olhar para leis, jurisprudências, julgamentos, instituições

e observar como são, os desequilíbrios que existem, e podemos pensar em como solucioná-los usando o próprio direito como mecanismo impulsionador de mudanças e do desenvolvimento social. Como Advogadas Públicas Federais, responsáveis pelo resguardo jurídico do Tesouro e pela defesa da União, não podemos simplesmente observar as injustiças sociais sem nada fazer ou sem ao menos pensar o direito como ferramenta de evolução e de propagação de mudanças culturais”. ■

## À Corregedoria-Geral da AGU, SINPROFAZ relatou grave sobrecarga de trabalho

O corregedor-geral da AGU e filiado, Edimar Fernandes de Oliveira, acompanhado da subcorregedora de medidas disciplinares e também filiada, Adriana Guimarães Morangon, recebeu o diretor jurídico do SINPROFAZ, Giuliano Menezes, o diretor Roberto Rodrigues e o presidente Achilles Frias para reunião em Brasília, DF, no dia 14 de outubro. Ao longo do encontro, foram discutidas pautas relacionadas à rotina laboral dos PFNs: os dirigentes sindicais abordaram questões como a distribuição desigual do trabalho que, agravada pela ausência da carreira de apoio, vem resultando em um quadro grave de sobrecarga na Instituição.

Segundo os representantes do SINPROFAZ, essa situação de desgaste das Procuradoras e dos Procuradores da Fazenda Nacional



aumenta o risco funcional de responsabilização por parte da Corregedoria. Quanto ao tema da responsabilização de Advogados Públicos em sede administrativa em razão de comportamentos a eles imputáveis no exercício das atribuições, o SINPROFAZ encomendou parecer de Márcio Cammarosano, renomado professor da Faculdade de Direito da PUC-SP e especialista no assunto. O referido parecer foi entregue em primeira mão ao corregedor-geral da AGU. O documento, com as con-

siderações do eminente Doutor, está disponível aos interessados em: [bit.ly/ParecerCammarosano](https://bit.ly/ParecerCammarosano).

### Diagnóstico de Saúde Mental

Os dirigentes do SINPROFAZ também entregaram ao corregedor-geral o Relatório Final do Diagnóstico de Saúde Mental e Qualidade de

Vida e de Trabalho na PFN. A pesquisa realizada pelo Sindicato demonstrou, entre outros pontos, a forma como problemas estruturais vêm prejudicando a saúde mental da Carreira e exigindo que as lideranças sejam capacitadas para lidar com questões de ordem emocional. Com o Diagnóstico em mãos, os membros da Corregedoria externaram profunda sensibilidade em relação ao adoecimento mental dos Colegas e se dispuseram a atuar conjuntamente com o SINPROFAZ visando à reversão do cenário. ■

## Reunião com o ex-ministro do STJ Napoleão Nunes Maia Filho

A convite dos ex-filiados Kalyara de Sousa e Melo e Rubens Carlos Vieira, o presidente do SINPROFAZ reuniu-se com Napoleão Nunes Maia Filho, ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça. Na oportunidade do encontro, que ocorreu na residência do ministro em Brasília, DF, no dia 11 de novembro, os presentes trataram de assuntos jurídicos relativos à Carreira de Procurador da Fazenda Nacional e à Advocacia-Geral da União.

Após 49 anos de atividade

jurídica – 13 deles dedicados ao Superior Tribunal de Justiça –, o ministro se aposentou em dezembro de 2020. Formado em Direito na Universidade Federal do Ceará, onde também obteve o título de mestre, Napoleão Nunes Maia Filho foi Advogado, procurador do Estado do Ceará, juiz federal, membro do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará e do Tribunal Superior Eleitoral, além de desembargador do Tribunal Regional Federal da 5.<sup>a</sup> Região, onde exerceu a vice-presidência. ■



## Modernização na PGFN, saúde mental e outros temas foram tratados em reunião da Diretoria

O SINPROFAZ realizou, no dia 17 de setembro, mais uma reunião de sua Diretoria. O encontro virtual teve início com uma análise a respeito do cenário institucional da PGFN e de como eventuais acontecimentos externos podem impactar a Carreira. Questões como a tramitação da reforma Administrativa no Congresso Nacional e o trabalho do SINPROFAZ em parceria com o Fonacate foram discutidas durante

a reunião. Levando-se em conta a modernização em curso na PGFN, debateu-se a participação da Carreira no processo de regionalização das Unidades estaduais.

Visando ao alinhamento entre diretoras e diretores, Achilles Frias fez um relato a respeito das reuniões realizadas nos últimos dias com membros da Administração em âmbito nacional e regional. Nessas ocasiões, o presidente

levou às chefias temas suscitados pelo Diagnóstico de Saúde Mental e Qualidade de Vida e de Trabalho na PFN, como a sobrecarga de trabalho e a necessidade de diálogo junto à Corregedoria da Advocacia-Geral da União. Nas referidas reuniões, as chefias demonstraram amplo apoio às pautas apresentadas pelo SINPROFAZ e disposição para atuar conjuntamente com o Sindicato. ■

### Seccional da OAB no Distrito Federal

O presidente da OAB-DF, Délio Lins e Silva Jr., recebeu os presidentes do SINPROFAZ, Achilles Frias, e da ANAUNI, Clóvis Andrade, para reunião ocorrida no dia 2 de setembro. Também estiveram presentes outros diretores e conselheiros da Ordem.

Achilles Frias abordou temas de interesse da Advocacia Pública, em especial

da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional. SINPROFAZ e ANAUNI ainda agradeceram o empenho da OAB-DF à realização de debates sobre a reforma Administrativa. As discussões promovidas pela Seccional reuniram parlamentares e entidades representativas e foram decisivas para o parecer do relator da PEC n.º 32/2020. ■



### Comissão Nacional de Advocacia Pública

Representado pelo diretor Roberto Rodrigues, o SINPROFAZ participou de encontro virtual da Comissão Nacional de Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB. O diretor do Sindicato é membro titular da Comissão, cuja reunião contou com as presenças de dirigentes das associações representativas da Advocacia Pública nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

Durante a reunião, ocorrida no dia 13 de setembro, os presentes avaliaram os avanços que, em decorrência da firme atuação conjunta da OAB e das entidades, foram alcançados no âmbito da proposta de reforma Administrativa. Visando à superação dos desafios ainda constantes do texto substitutivo apresentado pelo relator, membros da Comissão e demais convidados discutiram estratégias de ação a serem colocadas em prática no decorrer da tramitação da matéria. Concluído o debate sobre o tema, deu-se início à análise da pauta ordinária de processos da Comissão. ■



## Secretária-geral de Administração da AGU recebeu o Sindicato

No dia 11 de novembro, o SINPROFAZ, representado pelo presidente Achilles Frias, esteve na sede da Advocacia-Geral da União para reunião com a filiada Iêda Cagni, secretária-geral de Administração da Instituição e a primeira mulher eleita para a presidência do Conselho de Administração do Banco do Brasil. A Advogada da União Neleide Abila, diretora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da AGU, também esteve presente no encontro que teve como pauta central a questão dos servidores da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

De acordo com Iêda Cagni, uma *live* para os servidores estava sen-

do preparada pela equipe da SGA, com as presenças do Advogado-Geral da União, Bruno Bianco, e do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Ricardo Soriano, para que os servidores pudessem esclarecer dúvidas a respeito de temas como a integração, ao quadro de pessoal da AGU, daqueles contemplados pela Lei n.º 10.480/2002 e pela Portaria ME/AGU 13/2020. Tais servidores terão direito à incorporação da diferença remuneratória existente entre os profissionais da AGU e da PGFN.

Achilles Frias aproveitou a ocasião para parabenizar a Procuradora Iêda Cagni pelo trabalho à frente da SGA. Na visão do SINPROFAZ, Iêda Cagni vem cumprindo a proposta

de realizar uma gestão agregadora, norteadas pela valorização das pessoas e pelo estímulo ao senso de pertencimento dos PFNs em relação à AGU.

Ao longo da reunião, a secretária-geral apresentou projetos a serem colocados em prática no âmbito da Instituição. A equipe está trabalhando, por exemplo, na contratação da empresa responsável pela realização dos concursos para as três carreiras – de Procurador da Fazenda Nacional, de Advogado da União e de procurador federal. Iêda Cagni abordou, por fim, a realização de capacitações abertas às lideranças da PGFN e a manutenção do formato híbrido de trabalho para os Membros da AGU. ■



## Reunião com o Advogado-Geral da União

O SINPROFAZ, representado pelo presidente Achilles Frias, reuniu-se no dia 21 de outubro com o Advogado-Geral da União, Bruno Bianco. O Procurador-Geral da Fazenda, Ricardo Soriano, o adjunto do AGU, Fabrício da Soller, o vice-Advogado-Geral da União, Adler Anaximandro de Cruz e Alves, e o assessor especial Paulo Kuhn também estiveram presentes.

O encontro ocorreu na sede da AGU, em Brasília, DF, e teve como tema central a retomada das promoções no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Segundo o presidente do SINPROFAZ, a Carreira reconhece



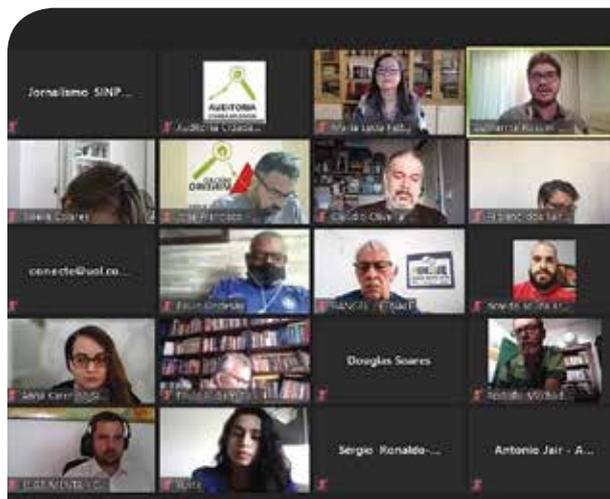
a sensibilidade da questão, mas requer uma sinalização institucional da AGU no sentido do destravamento dos processos. Sensível ao pleito dos

Procuradores da Fazenda Nacional, Bruno Bianco se comprometeu a envidar esforços para que a questão se resolva o quanto antes. ■

## Conselho Político da Auditoria Cidadã da Dívida debate a PEC n.º 32

Também no mês de agosto, o SINPROFAZ participou de reunião do Conselho Político da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), representando pelo diretor Guilherme Rossini Martins. A PEC n.º 32, que propõe a reforma Administrativa, foi o tema central do encontro virtual, no qual os presentes foram atualizados a respeito da atuação da Auditoria Cidadã contra a proposta de emenda à Constituição. Em fala aos presentes, Guilherme Rossini abordou a crise política que tem pautado a imprensa e, em certa medida, encoberto importantes reformas legislativas, para as quais a sociedade não tem dado a devida atenção.

“Enquanto discutimos a crise, passam privatizações, passa a minir-reforma trabalhista, além do que já foi destruído nos últimos anos com a re-



forma da Previdência, a terceirização de atividades-fim e o congelamento dos gastos e investimentos sociais. São reformas neoliberais que visam a privilegiar o grande capital e onerar os mais pobres, perpetuando a fome e a miséria. Mas o país não pode continuar aprisionado pela elite rentista.

Precisamos devolver o Brasil aos brasileiros. Precisamos retomar o discurso do progresso social e da proteção dos direitos humanos”, ressaltou o diretor.

A reunião foi liderada por Maria Lucia Fattorelli, coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, e contou com a participação de dezenas de representantes da sociedade civil organizada. Assuntos como a ameaça, para Estados e municípios, da securitização de créditos públicos; a importância dos pedidos de informação para conhecimento das inconsistências da dívida dos Estados; e a urgência da realização da auditoria prevista na Constituição Federal também foram temas debatidos ao longo do encontro virtual.

Acesse [www.auditoriacidada.org.br](http://www.auditoriacidada.org.br) e saiba mais sobre o trabalho da ACD! ■

## Carreiras típicas de Estado: simples, e não simplório

**A** polêmica quanto à caracterização do que são “carreiras típicas de Estado” tem assumido intensa notoriedade ultimamente, com as discussões acerca da PEC 32/2020, que trata da chamada reforma Administrativa. Longe de se buscar definição absoluta sobre essa questão, as presentes linhas propõem algum contraponto a certas visões simplistas externadas, muitas vezes dissonantes do que se pode extrair das próprias balizas que a Constituição Federal firma em relação ao Estado brasileiro.

Com efeito, certos agentes políticos, econômicos, setores da mídia etc. têm propugnado a tese de que “carreiras típicas de Estado” são aquelas que “não possuem correspondência na iniciativa privada”. Trata-se de argumento reiterado. O risco é de que a mentira contada mil vezes vire verdade.

O fato é que pregações dessa natureza nitidamente influenciam-se mais por ideologia econômica e menos por critérios jurídicos aceitáveis. O objetivo é “reduzir o tamanho do Estado”. E restringir o quanto possível o signo da expressão, encurtando-se as prerrogativas que a Constituição Federal — e a PEC 32/2020 — confere aos agentes públicos nela enquadrados. Estabilidade, impossibilidade de redução de jornada de trabalho e salário, limite de demissão por insuficiência de desempenho, entre outras situações, estão em jogo nessa discussão e a retórica ideológica é de “combater os privilégios”, ou de “equiparar os agentes públicos aos trabalhadores da iniciativa privada”.

No entanto, uma reforma Administrativa, dada sua relevância e implicação para todos os brasileiros que dependem de serviços públicos de qualidade, não pode se construir através de guerra fratricida de discursos ideológicos, tampouco de batalhas inconsequentes entre corporações públicas e privadas.

É o regime jurídico administrativo, a ciência do Direito, a academia, a Constituição Federal e seus objetivos fundamentais e regime político que correspondem às pontes para se alcançar proximamente o que são, efetivamente, “carreiras típicas de Estado”. Em última análise, é a própria moldura do Estado brasileiro, construída pela Carta de 88, que há de delimitar o conceito e alcance da expressão.

É preciso, então, nesse contexto, reconhecer que é uma contradição em termos buscar na similitude ou equiparação entre atribuições públicas e privadas a exegese da expressão “carreira típica de Estado”. A atividade pública, independentemente da profissão de origem do agente público, é completamente diversa da atividade privada, é guiada por outros nortes, por outros princípios, por outros objetivos. O Direito Administrativo se diferencia do Direito Privado. O agente público somente pode fazer, limitadamente, o que a lei determina (poder/dever), já o agente privado pode realizar tudo o que a lei não proíbe (princípio ontológico do Direito). A margem de atuação do agente privado é ampla. O controle de atuação do agente público há de ser onipresente (regime de responsabilidades). É necessário resgatar essas premissas científicas básicas (sim, científicas, porque advindas da ciência do Direito, do regime jurídico administrativo), para que o debate se realize nos termos corretos.

O agente de segurança privada protege alguém ou alguma coisa, mas não exerce a mesma atividade que o profissional da segurança pública. O professor do ensino privado ensina alguém, mas o educador público



Ricardo de Lima Souza Queiroz

tem variadas atividades distintas em relação ao primeiro. O auditor ou contador da iniciativa privada audita contas, mas o auditor do serviço público audita contas ou fiscaliza de modo absolutamente distinto, pois as contas são públicas. O diplomata corporativo representa internacionalmente grandes corporações privadas, avalia e compreende cenários, negocia, cria acordos,

minimiza conflitos, aplica estratégias traçadas por sua empresa, mas, certamente, a atuação do diplomata público, formado no Itamaraty, é diversa e complexa porque o interesse de um Estado não se compara a um interesse de corporação econômica ou multinacional. O advogado da iniciativa privada representa judicialmente, presta consultoria jurídica, mas o advogado público controla a constitucionalidade das leis, atos, contratos, formata juridicamente políticas públicas, é munido das informações mais sensíveis, estratégicas e sigilosas do Estado brasileiro em todos os seus órgãos e instituições, realiza o controle de legalidade dos atos da Administração Pública e até exerce o poder de império do Estado, constituindo unilateralmente um título executivo extrajudicial (a Certidão de Dívida Ativa). Exemplos outros há de monte.

Superficial e impróprio, portanto, buscar em suposta equiparação entre atividades públicas e privadas o conceito de carreira típica de Estado. Há um vício de origem no argumento. É contrário à ciência do Direito. É contrário à lógica, e aos princípios da não contradição e do terceiro excluído. Não há equiparação possível entre qualquer atividade privada e uma atividade pública.

E como a Constituição Federal, e o delineamento nela estabelecido para o Estado brasileiro, são os pontos de partida para se definir o que são carreiras típicas de Estado, pode-se concluir que, ao menos, essas últimas devem ter por missão, de algum modo, atuar para a defesa da soberania; da cidadania; da dignidade da pessoa humana; dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; do pluralismo político, ou para construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O atingimento de tais objetivos fundamentais do Estado brasileiro se faz por carreiras típicas desse mesmo Estado brasileiro. Muitas delas (independentemente de outras), inclusive, estão expressamente contempladas e mencionadas na própria Constituição Federal. E aqui se pode estabelecer esse norte apenas preambular: se a própria Constituição considera uma

## ***O primeiro conselho para quem deseje um debate minimamente honesto e imparcial sobre o tema em foco é folhear a Carta da República e conhecer os objetivos fundamentais de nosso Estado***

carreira ou instituição de tamanha relevância a ponto de contemplá-la destacadamente em seu texto, é incapável considerar-se essa carreira ou instituição como “típica de Estado”. A não ser que se entenda que Estado e Constituição estejam dissociados.

Logicamente, os agentes privados estão inseridos nesse contexto e contribuem para o alcance de tais objetivos essenciais do Estado. A participação privada, as parcerias e atuações conjuntas são elementos

fundamentais resguardados pelo sistema constitucional, pois a liberdade e a prosperidade (econômica) são valores ressonantes num Estado democrático de Direito pautado por direitos e garantias fundamentais. Mas a busca legítima pelo lucro, como pauta prioritária dos agentes econômicos privados, placita a imprescindibilidade de agentes estatais, “típicos de Estado”, como personagens inseparáveis do atingimento dos propósitos constitucionalmente preponderantes.

Assim sendo, caro leitor, o primeiro conselho para quem deseje um debate minimamente honesto e imparcial sobre o tema em foco é folhear a Carta da República e conhecer os objetivos fundamentais de nosso Estado. Já no índice da Constituição de 88 há uma indicação. Isso já permitirá uma visão, ao menos inicial, de quais são as carreiras típicas do Estado brasileiro. ■

*Procurador da Fazenda Nacional  
lotado na Divisão de Grandes  
Devedores da PFN-BA. Diretor do  
SINPROFAZ. Membro da Comissão de  
Advocacia Pública da OAB-BA*

## **6.º Concurso de Monografias do SINPROFAZ**

### **Critérios para avaliação dos trabalhos**

Para a edição deste ano, o SINPROFAZ escolheu a temática *Tributação e Gênero: o Tratamento do Tema no Direito Comparado e Sugestões para o Direito Brasileiro*. As monografias inscritas no Concurso serão avaliadas por uma banca examinadora que considerará os seguintes critérios:

**a) Pertinência:** vinculação da monografia ao tema proposto.

**b) Conteúdo:** caráter criativo do conjunto das ideias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos, evidências ou informações pertinentes.

**c) Aplicabilidade:** utilidade e



mérito das conclusões e propostas de linhas de ação.

**d) Linguagem:** objetividade, concisão e correção da linguagem.

**e) Fundamentação:** argumentação fundamentada em fatos históricos, legislação, doutrina, jurisprudência ou dados empíricos (estatísticas, entrevistas, questionários, etc.) relativos ao

tema, com indicação da fonte.

**f) Construção lógica:** sucessão de fatos, dados e ideias com coerência e regularidade.

**g) Estrutura:** observância das normas de estrutura contidas no Edital.

A pontuação atribuída pela banca examinadora a cada item da avaliação de mérito será dada em uma escala de números inteiros de 0 (zero) a 10 (dez). A nota final será a média aritmética das notas atribuídas. Será considerada satisfatória a monografia que alcançar média igual ou superior a 60% (sessenta por cento) da nota total. ■

## Processo de desterritorialização é acompanhado pelo Sindicato

Os procedimentos da regionalização que estão sendo impostos aos Colegas da PFN-MT vêm sendo objeto de reuniões da diretoria do SINPROFAZ com a Administração. O primeiro encontro com o Procurador-Regional da PRFN1, Euclides Sigol, ocorreu no dia 29 de julho, de forma virtual, sendo o Sindicato representado pelo presidente Achilles Frias, pelo diretor Sérgio Andrade e pelo delegado sindical Eduardo Araújo. Outros representantes da Administração e da ponta participaram da discussão.

A falta de uma regulamentação clara sobre o funcionamento dos núcleos regionalizados e sobre a garantia das prerrogativas dos Membros da Carreira foi apontada pelos Colegas presentes, assim como a necessidade de se considerar as particularidades da Regional. O Procurador-Chefe da PFN-MT, Evandro Gugel, também filiado ao Sindicato, apresentou dados da Unidade que considerou essenciais para a tomada de decisão pela Administração

Em sua intervenção, o presidente do SINPROFAZ afirmou que não há resistência à regionalização, pois ela motivará ganhos institucionais e pessoais. O que foi garantido ao Sindicato pelo próprio Procurador-Geral da Fazenda Nacional, no entanto, é que haveria um efetivo diálogo prévio à concretização da medida. “Nosso pleito é que a equipe da Regional leve em consideração os anseios dos Colegas da Unidade. As variáveis da ponta ainda não



foram analisadas. Seria importante que, antes de a regionalização se efetivar, todas as ponderações da Carreira fossem examinadas de forma transparente”, ressaltou.

O diretor Sérgio Andrade, lotado na PFN-MT, reiterou que os Colegas da Unidade são favoráveis à regionalização, tanto que se voluntariaram na oportunidade do projeto-piloto. “Vimos a possibilidade de melhorar o trabalho que estamos desempenhando. Queremos atuar de forma regionalizada, mas precisamos discutir os termos em que isso se dará.” Para o dirigente sindical, é preciso que sejam apresentados dados objetivos sobre a necessidade de cessão de Colegas e que haja detalhada regulamentação da relação entre núcleos virtuais e Unidades que ainda terão de lidar com o passivo de processos físicos.

Os vários relatos ao longo da reunião foram ouvidos de forma atenta pelos membros da Administração. Euclides Sigoli garantiu que as sugestões seriam analisadas e o diálogo intensificado, tendo em vista o objetivo comum de evolução tecnológica no âmbito da PRFN1.

### Nova reunião

No dia 14 de setembro, o SINPROFAZ voltou a se reunir com o Procurador-Regional da Fazenda Nacional da 1.ª Região (foto). O encontro foi realizado em Brasília, DF, na sede da PRFN1. Ao presidente do Sindicato, Euclides Sigoli reafirmou que a Administração está à disposição da Carreira para manter o diálogo e receber sugestões, de forma que a regionalização ocorra com a garantia de todas as prerrogativas dos Colegas da ponta. ■

## Eleição e posse da nova diretoria do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal

No dia 18 de agosto último, foram eleitos e empossados os novos dirigentes do FORVM. O SINPROFAZ foi representado no evento pelo presidente Achilles Frias. Ao longo do encontro, os presentes destacaram a importância do colegiado, que se consolidou como espaço para debate entre Procuradoras e Procuradores da Fazenda Nacional e Advogadas e Advogados da União.

Ao atuarem de forma conjunta, as entidades garantem maior eficiência na luta por avanços junto à AGU e às diversas outras instâncias de Poder, sempre prezando pelo diálogo e pelo respeito às especificidades de cada uma das Carreiras. No FORVM, o



Sindicato passou a ser representado por Achilles Frias (no cargo de diretor tesoureiro) e Roberto Rodrigues (no cargo de secretário-geral). A presidência ficou a cargo da ANAUNI

NI e a vice-presidência, da ANAJUR.

### Primeira reunião

O presidente Achilles Frias e o diretor Roberto Rodrigues participaram da primeira reunião da nova Diretoria do FORVM, realizada de modo virtual no dia 16 de setembro. O encontro contou com as presenças de Clóvis Andrade e Caio Alexandre Wolff, respectivamente presidente e diretor da ANAUNI. Os presentes avaliaram o cenário institucional da Advocacia-Geral da

União. A partir da análise, definiram as pautas a serem trabalhadas durante o mandato e traçaram estratégias com vistas à defesa de prerrogativas das carreiras representadas. ■

## União Nacional dos Servidores da PGFN

Dayse Cristina de Souza, presidente da UNASP, acompanhada de diretores da entidade, esteve na sede do SINPROFAZ, no dia 22 de setembro, para reunião com o presidente Achilles Frias. Ao longo do encontro, tratou-se da definitiva integração, ao quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União, dos servidores da PGFN contemplados pela Lei n.º 10.480/2002 e pela Portaria Interministerial ME/AGU n.º 13/2020. A conclusão dos processos dos beneficiados permitirá aos servidores a incorporação da diferença remuneratória existente entre os profissionais da AGU e da PGFN.



Achilles Frias manifestou apoio às demandas da entidade e reforçou a importância da valorização dos servidores da PGFN. Segundo o presidente, o Sindicato seguirá

atuando pela criação da carreira de apoio mediante a aprovação do Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União, o qual inclui a PGFN. ■

# Assembleia geral do FONACATE

O presidente do SINPROFAZ, Achilles Frias, participou da Assembleia Geral do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) realizada no dia 17 de novembro. O encontro foi marcado pelos debates relativos à reforma Administrativa e à PEC dos Precatórios, assim como pela eleição dos Conselhos Executivo e Fiscal responsáveis por liderar o Fonacate no triênio 2022/2024. Com o apoio do SINPROFAZ, o presidente do Fórum, Rudinei Marques, foi reconduzido ao cargo, no qual continuará atuando em prol da visibilidade política e social que o Fonacate conquistou em âmbito nacional.

## PEC n.º 32/2020

Em um balanço do trabalho realizado ao longo do ano, os dirigentes sindicais deram destaque à atuação contra a reforma Administrativa. De acordo com os presentes, a frente política que visa à destruição do Estado Democrático encontrou, nas entidades do Fórum, fortes defensores dos pressupostos constitucionais e do serviço público e republicano, dispostos para a mobilização e a proposição de uma reforma mais aderente às necessidades do país. Ao fazer uso da palavra, o presidente do SINPROFAZ propôs uma análise da PEC n.º 32 considerando o curto, o médio e o longo prazo.

“A batalha contra a reforma Administrativa tem sido grande. Se hoje estamos mais otimistas é devido ao trabalho realizado pelas entidades reunidas no Fonacate. Contudo, o atual momento não nos permite baixar a guarda e cessar a atuação parlamentar. Já no próximo ano, em



médio prazo, o país estará anestesiado pelas disputas eleitorais. Por esse motivo, minha preocupação está no longo prazo, no início do mandato dos eleitos: a depender de quem se eleja, a reforma Administrativa poderá ser aprovada”, alertou Achilles Frias, cujos apontamentos foram ratificados pelos presentes.

## PEC n.º 23/2021

A luta contra a PEC dos Precatórios é, hoje, a principal bandeira

do Fonacate. Com a PEC n.º 23/2021 – aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados e enviada para apreciação no Senado Federal –, o governo Bolsonaro pretende criar um teto para pagamento das dívidas do Poder Público com empresas e cidadãos determinadas pela Justiça. A lista de precatórios a serem pagos pelo governo federal soma R\$ 89,1 bilhões. A PEC derruba esse valor para R\$ 44,5 bilhões, o que abriria um espaço de R\$ 44,6 bilhões no Orçamento de 2022.

O Fonacate avalia que a complexidade do tema e do próprio texto apresentado vem

dificultando a mobilização social. Para esclarecer aspectos da Proposta, o Fórum informou na Assembleia que está preparando uma Manifestação dirigida aos parlamentares.

Já a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal considera que a PEC é inconstitucional, pois não pagar precatório significa descumprir decisão judicial, além de afrontar princípios constitucionais basilares como o da coisa julgada e o da separação de poderes. ■



## Na OAB Nacional, Audiência Pública discutiu a PEC n.º 32/2020

**O** SINPROFAZ, representado pelo presidente Achilles Frias, participou da *Audiência Pública PEC 32/2020*, promovida no dia 5 de agosto pela OAB Nacional. O evento contou com a presença de juristas, parlamentares, dirigentes sindicais e outros representantes da sociedade civil, que debateram temas como a estabilidade dos servidores, o perigo do vínculo de experiência, o discurso equivocado do gasto público e a definição das Carreiras Típicas de Estado. A Audiência foi transmitida ao vivo pelo *YouTube*.

Convidado para realizar a exposição, o presidente do SINPROFAZ citou a economia prometida com a reforma, cujos números se baseiam em estudos nunca apresentados pelo

governo. Para Achilles Frias, a PEC n.º 32 vai ao encontro de interesses escusos. “O aparelhamento estatal que o governo pretende com a reforma – com o inchaço de cargos em comissão em detrimento de cargos técnicos e independentes – promoverá o apadrinhamento e, combinado com a destruição da estabilidade, funcionará como verdadeiro marco regulatório da corrupção no Brasil. O aumento dos cargos em comissão, ademais, resultará em um gasto maior com a administração pública, em contraposição à economia prometida. Precisamos evitar esse retrocesso”, discursou.

O deputado federal Tadeu Alencar (PSB-PE) também participou da Audiência. Filiado ao SINPROFAZ,

o parlamentar fez críticas à PEC e cobrou investimento nas carreiras do funcionalismo. “O Estado brasileiro é anticidadão e, ao mesmo tempo, patrimonialista – basta ver a quantidade de incentivos fiscais e subsídios tributários que, todos os anos, são transferidos para o setor privado. Aperfeiçoar esse Estado deve ser um compromisso de todos aqueles que prezam por um país democrático, solidário, que combata as desigualdades. A proposta de reforma Administrativa, no entanto, não pretende aperfeiçoá-lo, mas diminuí-lo, desmontá-lo. Longe de fortalecer a experiência republicana e meritocrática, a PEC n.º 32 promove a precarização dos vínculos com o serviço público.” ■

## Reforma Administrativa foi tratada em reunião na OAB-DF

A convite da OAB-DF, o diretor do SINPROFAZ Sérgio Carneiro compareceu a reunião com Fernando Monteiro (PP-PE), presidente da Comissão Especial que, na Câmara dos Deputados, debate a reforma Administrativa (PEC n.º 32/2020). No encontro, ocorrido no dia 24 de agosto, as exposições foram conduzidas pelo presidente da Seccional, Délio Lins e Silva, segundo o qual “a OAB-DF está atenta ao seu papel social. Temos consciência da importância de uma reforma, mas alguns pontos da PEC nos chamam a atenção”. Além do SINPROFAZ e das demais entidades representativas, compareceu à audiência o deputado Professor Israel Batista (PV-DF), presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Fernando Monteiro destacou o



respeito que tem pelos servidores e convidou as entidades para permanecerem no debate, especialmente após o parecer do relator da PEC n.º 32, Arthur Maia (DEM-BA). “Fico impressionado com a diversidade de categorias e com sua importância. Os debates com as carreiras têm sido muito bons, mas proponho que façamos uma discussão em cima

do relatório que será apresentado. Estou à disposição para o debate. Vamos continuar a discussão, para diminuirmos as divergências e aumentarmos as convergências”, ressaltou o parlamentar.

Para Israel Batista, as discussões devem estar centradas na falta de embasamento técnico da PEC. De acordo com o deputado, não existem estimativas, por exemplo, do impacto orçamentário da reforma. “Os cálculos são frágeis, temos alertado para isso. Dirigimo-nos ao STF e ao TCU a fim de que observem a ausência de dados. Nossa decisão deve ser embasada para que, daqui a um ano, não sejamos surpreendidos com a conclusão dos órgãos responsáveis de que houve erro e que o Congresso Nacional foi levado a agir com base em informações imprecisas.” ■

## Fonacate e Movimento Pessoas à Frente promoveram seminários sobre Gestão do Desempenho

O Fórum das Carreiras de Estado (Fonacate) e o Movimento Pessoas à Frente realizaram, no dia 30 de julho, o seminário virtual *Gestão de Desempenho no Setor Público*. O evento teve por objetivo debater conceitos sobre a gestão de desempenho no setor público e buscar caminhos para a implementação no Brasil. As discussões também visaram sensibilizar

parlamentares – no contexto de tramitação da PEC n.º 32/2020, da reforma Administrativa – acerca da gestão de desempenho à luz das melhores práticas nacionais e internacionais e da busca por ambientes organizacionais que permitam o desenvolvimento integral de todas as pessoas.

A abertura foi feita pelo presidente do Fonacate, Rudinei Marques, e pela representante do Movimento Pessoas à Frente, Renata Vilhena. Ambos acolheram os participantes, explicitaram a necessidade de se debater



a gestão de desempenho no setor público neste momento, com base em conhecimentos especializados e em experiências acumuladas.

“O Movimento Pessoas à Frente nasce do compromisso com a construção de um melhor Estado, e isso se dá a partir das pessoas. São as pessoas que são implementadoras das políticas públicas. Elas que vão gerar resultados. Elas que vão gerar um valor público para a sociedade”, destacou Renata Vilhena.

A programação foi organizada em

três painéis. O primeiro teve como tema *Gestão do desempenho: propósitos e desafios* e buscou fazer um alinhamento conceitual e metodológico, dando uma base para aprofundar e qualificar o assunto no cenário nacional.

O segundo painel abordou as *Experiências e boas práticas: o que podemos aprender com casos no Brasil?*, explorando casos de sucesso na implementação de modelos de gestão de desempenho no país.

A pergunta *Gestão do Desempenho: por que focar em Lideranças?* orientou o debate do terceiro painel, que discutiu boas práticas de implementação de modelos de gestão de desempenho de lideranças no Brasil, tendo como exemplo os casos dos estados de Minas Gerais e Sergipe.

A íntegra dos painéis está disponível no site do Fonacate. ■

(Com informações da Ascom/ANESP e Ascom/Fonacate)

## SINPROFAZ é contrário a PL que propõe diminuir prazo decadencial para cobrança de créditos tributários

Foi apresentado em agosto o Projeto de Lei Complementar n.º 118/2021, que propõe diminuir de cinco para quatro anos o prazo decadencial de que a Fazenda Pública dispõe para realizar a cobrança de créditos tributários. Para o SINPROFAZ, o PLC vai de encontro ao interesse público e, assim como os recorrentes parcelamentos, beneficia de forma exclusiva os grandes devedores do Estado. A proposta não se mostra oportuna e não contribui para o aper-

feiçoamento do sistema tributário em nosso país.

A justificativa apresentada para reduzir o prazo desconsidera o cenário, que é de cada vez menos recursos financeiros, tecnológicos e humanos no âmbito das Administrações Tributárias dos entes federativos para cumprimento de seus misteres constitucionais.

Assim, a redução no prazo decadencial contribuiria para o aumento da sonegação fiscal praticada, sobre-

tudo, pelos grandes devedores que se beneficiam do sistema, em prejuízo da coletividade e da maioria das pessoas físicas e jurídicas, que cumprem pontualmente seus deveres fiscais.

Vale ressaltar que o SINPROFAZ considera o diálogo entre Congresso Nacional, agentes públicos da Administração Tributária, Advocacia Pública e contribuintes o melhor e mais democrático caminho para alcançar um sistema tributário mais justo, simples, transparente e eficiente. ■

# Procurador aposentado Ivo Bechara

**I**vo Hene Fernandes Bechara, Procurador da Fazenda Nacional aposentado, nasceu no Rio de Janeiro em 1950, no bairro da Mangueira, e reside há 31 anos na Tijuca. É casado há 41 anos com Sheyla, psicóloga, também aposentada, que, dentre outras atividades, liderou a área de Desenvolvimento de Recursos Humanos da CAIXA no Rio de Janeiro, e pai de Leandro e Rafael, gêmeos univitelinos, agora com 38 anos. O Colega cursou o ginásio e o Científico no Colégio Pedro II. Formou-se em Economia (1975) e em Direito (1990) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mais tarde, cursou disciplinas isoladas do Mestrado da Universidade Estácio de Sá. Aposentado em março de 2010, no cargo de Procurador da Fazenda Nacional na Categoria Especial, Dr. Ivo Bechara nos conta um pouco mais sobre sua trajetória profissional e de vida na entrevista a seguir.



### Em que ano o senhor ingressou na PGFN e quais atividades exerceu antes disso?

Iniciei a vida profissional na Light. Por meio de concursos públicos, trabalhei no Banerj, no Banco do Brasil (CACEX), no Banco Central do Brasil (DEDIP) e na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), antes de ingressar na PGFN. Na CVM atuei de 1979 a 1993, na fiscalização do mercado de valores mobiliários e na instrução de inquéritos administrativos destinados a apurar irregularidades, dentre as quais a que praticamente decretou o encerramento das atividades da Bolsa de Valores do Rio (BVRJ). Fui também Assessor de Diretoria.

Após a posse na PGFN, em 1993, participei até 2001 da estruturação da Procuradoria da União no Rio de Janeiro (PU-RJ), tendo presidido sua Comissão de Licitação no biênio 1999/2001 e colaborado na integração dos Advogados da União, recém-admitidos. Na PFN-RJ trabalhei na DIAFI e no PROGRAN – Programa de Grandes Devedores – e atuei em comissões de processos disciplinares.

Na gestão do Dr. Agostinho do Nascimento Netto defendi, com o Colega Ruy Ferreira Paiva Júnior, as conclusões do grupo de trabalho

que, permitiram, de forma inédita, o remanejamento de Procuradores entre divisões da PFN-RJ, resultando na expansão do quadro da DIAFI em onze Procuradores. De abril a setembro de 2007 exerci o cargo de Procurador-Chefe Substituto da DIAFI, sucedendo o Dr. Sérgio Carneiro. Em parceria com o Colega Ernesto Seixas Filho, promovemos a consolidação das normas internas da Divisão e a reorganização da distribuição do trabalho, bem como a composição dos novos grupos de Procuradores junto às Varas Federais de Execução Fiscal, recomendando a criação de uma coordenação com o objetivo de conferir atenção especial à cobrança executiva do FGTS.

Como Coordenador da COAF – posteriormente COAP (Coordenadoria de Atividades Relacionadas ao FGTS, a Estágio e ao Aperfeiçoamento e Padronização das Manifestações Jurídicas) –, desenvolvi a interação com a Caixa Econômica Federal e com as Procuradorias Seccionais; conduzi o Programa de Estágio da Divisão, atuando com o objetivo de evitar hiatos no apoio aos Procuradores, bem como organizei a constituição de um banco de petições.

Ao longo do tempo participei de Caravanas do SINPROFAZ em defesa dos pleitos da Carreira, notadamente as realizadas junto ao Congresso Na-

cional, ao Superior Tribunal de Justiça e à OAB-RJ, especialmente nas gestões dos Colegas João Carlos Souto, Heráclio Camargo e Achilles Frias na presidência do Sindicato.

### O que a sua experiência profissional na PGFN permitiu observar?

Por força da intensa vinculação com a PGFN, percebi que ela nunca foi dotada das condições adequadas para o exercício das suas relevantes funções. Ao mesmo tempo em que isso se repetia, surgiam as ameaças de terceirização da cobrança da dívida ativa, como se a iniciativa privada possuísse maior aptidão e isenção para executá-la. Na verdade os Procuradores e os Advogados Públicos conseguiram operar verdadeiros milagres, tanto na defesa da União como na cobrança de seus créditos, à luz da precariedade de recursos técnicos que lhes eram disponibilizados e frente à desproporcional carga de trabalho. Na minha visão, a PGFN jamais teve a estrutura que merece. As vitórias alcançadas pelos Procuradores da Fazenda Nacional, pelos Advogados da União e pelos Procuradores Federais, em termos de carreira, remuneração e prerrogativas foram, sempre, fruto de intensa mobilização, com o apoio incansável das associações de classe, destacando-

-se nessa empreitada o SINPROFAZ. Também convivi com gerações de servidores administrativos extremamente dedicados, tanto na PU-RJ como na PGFN, que se desdobraram para a realização das tarefas cada vez mais intensas e complexas e que se aposentaram sem o acolhimento de uma carreira de apoio própria, o que certamente teria feito justiça a tanta dedicação.

### O que poderia alterar esse quadro pelo senhor avaliado?

No serviço público, especialmente na Administração Direta federal, a regra foi a falta de planejamento e de investimento na estruturação de órgãos públicos estratégicos para a arrecadação e aplicação de recursos. Nas altas esferas, no exercício do poder, os interesses políticos acabam por sufocar os compromissos públicos assumidos. Os administradores que

possuem uma visão prognóstica e que conseguem implementar ações e planejar medidas em sequência durante o seu período de gestão não logram perceber o prosseguimento dos objetivos projetados. Uma visão míope, encurtada, infelizmente é a que prevalece. O mesmo ocorre no campo da educação dos brasileiros, que é a ferramenta fundamental para o fortalecimento e desenvolvimento qualquer nação. São crises sucessivas, investimentos insuficientes, falta de planejamento e de combate efetivo à sonegação e à corrupção que, em um círculo vicioso, mantêm parcela da população acreditando em “salvadores da pátria” que irão resolver tudo em um só mandato (mas que sempre procuram a reeleição). Esse conjunto de coisas é, afinal, o responsável pela manutenção e elevação da desigualdade social. A única “mágica” é investir em educação e em outros pilares

fundamentais para um avanço social continuado.

### O que o senhor passou a fazer após a aposentadoria e a que se dedica atualmente?

Aposentei-me em março de 2010, com mais de 30 anos dedicados exclusivamente ao serviço público. Em seguida retornei às corridas de rua e à poesia, permitindo a estas, afinal, o espaço que não lhes fora possível ocupar. Lancei em 2014 o livro **Cotidiano**, com sonetos escritos desde a juventude, quando colaborei com revistas especializadas em palavras cruzadas e com o jornal *O Globo*.

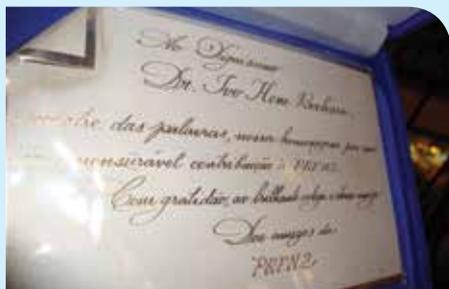
Atualmente organizo material para o lançamento de novos livros, sendo dois em 2022, um deles de haicais, poemas curtos como o que segue:

*Escrever é viver;  
refletir sobre a vida;  
revelar-se, mesmo sem querer. ■*

## JEITO DE PINTAR

*Gostaria de pintar na tela  
a simplicidade de uma cabana;  
a união de quem mora na favela;  
a vivacidade das flores do jardim;  
a imponência do vaso de porcelana;  
a dedicação do abajur à poltrona;  
os segredos que são vistos da janela;  
a alegria das roupas do arlequim;  
o silêncio do mosteiro na montanha;  
o ritmo frenético do frevo;  
a solidão do veleiro no alto mar.  
A força das imagens é tamanha  
que, se não consigo pintar, escrevo,  
pois escrever é o meu jeito de pintar.*

Junho de 2014



*Dr. Ivo no Congresso Nacional, em votação importante para a Carreira; participando de mobilização no prédio do Ministério da Economia (RJ); e homenageado pelos Colegas por ocasião de sua aposentadoria*



# Os três desafios do próximo Presidente da República

Neuriberg Dias\*

Independente de quem seja eleito para o Palácio do Planalto a partir de 2023, sendo reeleito o atual presidente Jair Bolsonaro ou eleito novo presidente para o cargo, terá pela frente três imensos desafios para construir correlação de forças no Poder Legislativo, com objetivo de garantir apoio ao programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral de 2022.

O primeiro desafio colocado será a adaptação do próximo chefe de governo ao novo desenho institucional do Poder Legislativo, que tem reduzido, ao logo do tempo, por meio de modificações no processo legislativo e interpretações constitucionais, as influências do Poder Executivo nas Casas Legislativas — Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Em artigo “Mito do poder da Presidência da República do Brasil”<sup>1</sup>, o professor colaborador da UnB, Alexandre Ferraz, afirma que na Constituinte, para diminuir impasses e ingovernabilidade e referendar o processo de redemocratização, foram dados “superpoderes” ao Executivo, entre esses, o de iniciativa legal e exclusiva, no caso da proposta orçamentária, edição e reedição de medidas provisórias, poder de veto total e parcial, e de pedir urgência para matérias de interesse do Planalto.

Antevendo ou não a perda de poder nas eleições de 2002, o certo é que no fim do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a Emenda à Constituição 32/01, que retirou do presidente da República a possibilidade de reeditar medidas provisórias.

Mas os dispositivos de trancamento de pauta (após 45 dias a MP teria que ser apreciada pelo plenário sem que outras proposições pudessem ser apreciadas) permaneceu, o que travou, em certa medida, as votações de proposições no plenário da Câmara e do Senado.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva sentou-se na cadeira de presidente, essa já era menor que a de seu antecessor, despida de poderes “imperiais” garantidos pela possibilidade de reedição ilimitada das medidas provisórias, que logo depois, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (MDB-SP), fez a interpretação sobre o trancamento de pauta das medidas provisórias, após 45 dias de tramitação como determina a Constituição.

O que trouxe mais liberdade para atuação e aprovação de outras propostas em tramitação no Congresso com algumas



ressalvas, como por exemplo, que as proposições liberadas para votação não tratassem de temas que pudessem ser objeto de medidas provisórias, ficando automaticamente autorizadas as votações de PLP (projetos de lei complementar), PEC

(propostas de emenda à Constituição) e PL (projetos de lei) que tratassem questões penais.

No governo Dilma houve a aprovação da EC (Emenda à Constituição) n.º 76/13, do voto aberto para cassações de mandatos e vetos presidenciais, que dificultou o desempenho do Executivo na apreciação de vetos ou até mesmo de projetos de lei, ou de lei complementar, promovendo antecipadamente negociação antes de proceder com o veto. Isso, para evitar que os parlamentares anulassem a decisão do presidente.

Ainda no mandato de Dilma, o Supremo Tribunal Federal decidiu em 2015 sobre a ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 5.127, pela proibição de inclusão de matérias estranhas em medidas provisórias.

Também foi no segundo governo petista, a aprovação da EC 86, que tornou impositivas as emendas individuais dos parlamentares.

<sup>1</sup> <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2018/O-mito-do-poder-da-Presid%C3%Aancia-da-Rep%C3%BAblica-no-Brasil>

O que dificultou o contingenciamento pelo Poder Executivo.

Houve ainda mudanças para obrigar a instalação das comissões mistas, regras de alternância e rodízio entre as Casas na definição de presidência e relatorias nas comissões mistas que apreciam as medidas provisórias, cronologia para apreciação de vetos presidenciais que antes praticamente ficavam na gaveta e execução de emendas impositivas e de relator no orçamento, o que acarretou dificuldade maior na condução de agenda negociada pelo Executivo.

No governo Bolsonaro, que tomou posse em 2019, não foi diferente em relação aos antecessores. A aprovação das emendas à Constituição 100 e 105 criou, respectivamente, o orçamento impositivo para as emendas de bancadas e ainda permitiu o repasse direto de emendas individuais para estados e municípios, além de contribuir para o aumento da independência dos parlamentares em relação à agenda do Executivo.

Todas essas mudanças retratam bem como foi a produção legislativa nos últimos anos. Foram aprovadas mais leis de iniciativa dos congressistas do que aquelas enviadas pelo Poder Executivo, houve mais vetos presidenciais derrubados e as medidas provisórias, ou perderam a validade, ou foram amplamente modificadas ou até mesmo rejeitadas pelo Legislativo, o que revela menor cooperação política com o Executivo.

O segundo desafio situa-se em torno da disputa do Executivo com o Legislativo sobre o Orçamento. As emendas à Constituição 95 e 109, que criaram, respectivamente,

## ***O próximo chefe de Estado e terá que reunir vários predicados políticos para garantir apoio e confiança da sociedade a fim de desenhar um programa de governo que possa contemplar os variados segmentos sociais***

te, o teto de gastos corrigido pelo IPCA e gatilhos para controlar as contas, sempre que as despesas obrigatórias e receita de a União atingirem o limite de 95%; combinado com o orçamento impositivo das emendas individuais, de bancadas e de relator, inovação recente no Legislativo, colocam qualquer presidente num impasse e dificuldade para ter cooperação política para garantir a implementação de programa de governo.

Os dados do Siga Brasil, do Senado Federal, revelam melhor esse volume em termos nominais das emendas parlamentares indicadas pelo Congresso Nacional para o orçamento, que podem chegar ao valor de R\$ 48,8 bilhões em 2022. Esses recursos costumam ser indicados por deputados e senadores para obras e projetos nos próprios redutos eleitorais.

Ou seja, comparado aos anos anteriores foram: R\$ 9,1 bilhões em 2016; R\$ 15,2 bilhões em 2017; R\$ 11,9 bilhões em 2018; R\$ 13,7 bilhões em 2019 e R\$ 46 bilhões em 2020. As ci-

fras atuais representam aumento histórico no valor utilizado no Orçamento federal que deixa de ser destinado para políticas públicas universais como a ampliação do Bolsa Família, dentre outros programas sociais.

O terceiro desafio é a fragmentação partidária. Legendas que foram criadas para acomodações políticas e para dar sustentação a grupos que ora estavam no poder se transformaram em empecilhos nas relações políticas, pois ganharam autonomia financeira e eleitoral, e passaram a ter protagonismo no cenário político e sobre a agenda decisória.

As reformas políticas e eleitorais aprovadas pelo Congresso para reduzir a quantidade de partidos, com o fim das coligações nas eleições proporcionais e criação da cláusula de desempenho, não terão efeito de imediato nestas eleições, o que exigirá do próximo Presidente da República garantir a eleição de maioria no Parlamento, em especial, uma bancada para o partido pelo qual for candidato para construir maioria, a fim de garantir o andamento da agenda de governo em campanha.

### **Os desafios estão colocados**

O próximo chefe de Estado e líder do Poder Executivo terá que reunir vários predicados políticos para garantir apoio e confiança da sociedade a fim de desenhar um programa de governo que possa contemplar os variados segmentos sociais e, com o apoio do Parlamento, colocá-lo em prática. ■

*\*Analista político, assessor técnico licenciado do Diap e sócio-diretor da Contatos Assessoria Política*

## Manutenção no plano de saúde da ASSEFAZ

O SINPROFAZ obteve importante vitória no pedido de tutela provisória formulado na ação ajuizada com o objetivo de determinar que a ASSEFAZ mantenha Procuradoras e Procuradores da Fazenda Nacional no plano de saúde vinculado ao convênio firmado com a AGU, sem nenhuma alteração ou cancelamento.

A ação foi ajuizada em 2 de agosto de 2021, após diversos filiados receberem comunicado no qual a ASSEFAZ afirmava que os PFNs não constariam no quadro de

servidores vinculados ao Convênio de Patrocínio da Advocacia-Geral da União para recebimento do auxílio-saúde. No documento, a Fundação exigia a adesão de Procuradoras e Procuradores, em até 60 dias, a um dos planos de saúde vinculados ao Ministério da Economia, sob pena de cancelamento.

Neste caso, destaca-se a incisiva atuação dos Advogados do escritório Mendes Plutarco Advocacia e Consultoria, que lograram demonstrar o bom direito dos filiados na peça inicial e em audiência, evidenciando

que não houve nenhuma alteração fática ou jurídica que justificasse a exclusão dos Procuradores da Fazenda Nacional, efetivos Membros da Advocacia-Geral da União (LC n.º 73/1993), dos planos de saúde da ASSEFAZ vinculados à AGU.

Na decisão proferida no dia 19 de agosto, o Juízo da 13.ª Vara Cível de Brasília deferiu o pedido de tutela de urgência para determinar que a ASSEFAZ mantenha Procuradoras e Procuradores no plano de saúde vinculado à AGU, sob pena de multa diária. ■

## Imposto de renda sobre parcela de precatórios e RPVs correspondente aos juros de mora

No dia 22 de setembro, o SINPROFAZ ingressou com ação judicial contra a União para que seja declarada a inexistência de relação jurídico-tributária que obrigue filiadas e filiados ao recolhimento de imposto de renda sobre a parcela dos valores recebidos por meio de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) correspondente aos juros de mora.

O fundamento da ação é baseado no julgamento do RE n.º 855091 pelo Supremo Tribunal Federal, em regime da repercussão geral (Tema 808), no qual foi fixada a seguinte tese: “Não incide imposto de renda sobre os juros de mora devidos pelo atraso no pagamento de remuneração por exercício de emprego, cargo ou função”. Após o julgamento dos embargos de declaração, em que foi negada a modulação dos efeitos



do julgado, a PGFN emitiu parecer com dispensa de contestação e recurso sobre o tema.

Com base nesse entendimento, foi requerida a concessão de tutela provisória, a fim de que a União e as instituições financeiras depositárias, desde já, se abstenham da cobrança do tributo. O pedido contempla, ainda, a repetição de todos os valores indevidamente

pagos por filiadas e filiados a esse título nos 5 (cinco) anos que antecederam o ajuizamento da ação. Os valores devidos a cada filiado serão devidamente apurados na fase de cumprimento de sentença.

**Em tempo:** Em novembro, o pedido de tutela antecipada foi acolhido pelo Juízo da 4.ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. ■

# Reunião com o Ministério da Economia

Representado pelos diretores Giuliano Menezes e Roberto Rodrigues, assim como pelo Advogado Hugo Plutarco, o SINPROFAZ esteve reunido, no dia 9 de setembro, com integrantes da Diretoria de Gestão de Pessoas do Ministério da Economia.

O objetivo do encontro foi pleitear o apoio do ME para a obtenção de informações e a posterior elaboração

de cálculos visando ao cumprimento de sentenças de procedência transitadas em julgado na via judicial. Com o referido apoio, o Sindicato espera resguardar os direitos dos PFNs beneficiados pelas exitosas ações relativas à inexigibilidade da contribuição previdenciária sobre o terço de férias e à inexigibilidade da incidência do IRPF e da cota-parte sobre o auxílio creche. ■



## Ações da VPNI da Lei n.º 10.549/2002

O diretor Roberto Rodrigues representou o Sindicato em reunião com Walter Pitombo Laranjeiras Filho, sócio do escritório Laranjeiras Advocacia. Em parceria com Bulhões & Advogados Associados, o escritório patrocina as ações do SINPROFAZ relacionadas à VPNI da Lei n.º 10.549/2002.

Na oportunidade do encontro, realizado no dia 19 de agosto, na sede do Sindicato, foram



discutidos aspectos práticos relativos à condução dos processos. ■

## SINPROFAZ ajuíza cinco novas ações coletivas

Com o patrocínio do escritório Wagner Advogados Associados, o SINPROFAZ ingressou com cinco novas ações coletivas em nome de filiadas e filiados. As referidas ações versam sobre:

- Correção monetária de valores pagos em atraso administrativamente (Proc. 1045128-11.2021.4.01.3400, 16.<sup>a</sup> Vara Federal do DF)

- Incidência do teto remuneratório em separado sobre remunerações/proventos de aposentadoria (Proc. 1045135-03.2021.4.01.3400, 20.<sup>a</sup> Vara Federal do DF)

- Indenização por férias não gozadas em razão de aposentadoria voluntária ou invalidez (Proc. 1045123-86.2021.4.01.3400, 16.<sup>a</sup> Vara Federal do DF)

- Reajuste dos proventos dos aposentados pelos índices do RGPS (Proc. 1045142-92.2021.4.01.3400, 13.<sup>a</sup> Vara Federal do DF)

- Verbas vencimentais de exercícios anteriores – Não pagamento por falta de recursos (Proc. 1045113-42.2021.4.01.3400, 1.<sup>a</sup> Vara Federal do DF)

Para consultar o andamento das demandas judiciais, filiadas e filiados devem enviar e-mail para [falecomjuridico@sinprofaz.org.br](mailto:falecomjuridico@sinprofaz.org.br). A equipe Wagner Advogados Associados tem o prazo de quinze dias úteis para responder às solicitações. A Diretoria Jurídica do SINPROFAZ está à inteira disposição da Carreira! ■

## Ação contra alteração promovida pela EC n.º 103/2019 quanto às regras de transição

O SINPROFAZ ajuizou ação contra alteração abusiva promovida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Reforma da Previdência) em relação às regras de transição, capaz de gerar graves prejuízos aos filiados.

Com as mudanças nas regras de transição, em detrimento daquelas previstas pelas alterações previdenciárias de 1998 (EC n.º 20), 2003 (EC n.º 41) e 2005 (EC n.º 47), o filiado que estaria próximo de se aposentar somente fará jus à aposentadoria aos

65 anos, se homem, e aos 62 anos, no caso das mulheres (art. 4.º, § 6.º, EC n.º 103/19) ou, alternativamente, idade de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres, mas, adicionalmente, terá de arcar com “pedágio” de 100% sobre o tempo que faltava no momento da publicação da EC n.º 103/19.

As referidas regras de transição implicam grave prejuízo a grande parte dos filiados ativos, já que muitos preencheriam os requisitos para

a aposentadoria em poucos anos ou até meses, e agora se deparam com elevada idade mínima, com regras de transição excessivamente danosas.

O processo recebeu o número 1074825-77.2021.4.01.3400 e foi distribuído para a 21.ª Vara Federal Cível da SJDF.

O SINPROFAZ não medirá esforços para alcançar, na via judicial, o reconhecimento da inconstitucionalidade desse ponto da Reforma. ■

### SINPROFAZ na mídia

## Sonegômetro e injustiça tributária

O presidente do SINPROFAZ, Achilles Frias, concedeu entrevista à *Folha de Londrina*, no dia 31 de julho. A íntegra da conversa foi editada em formato de *podcast* e divulgada pelo canal de áudios do veículo, o *FolhaCast*. A entrevista também foi publicada na seção “Ponto de Vista” das versões impressa e *on-line* do jornal.

Um dos temas abordados durante a conversa foi o volume da sonegação fiscal registrada anualmente pelo Sonegômetro: mais de R\$ 626,8 bilhões. De acordo com o presidente do Sindicato, o placar digital surgiu da necessidade de se dimensionar o impacto da sonegação sobre os cofres do país. A injustiça do sistema tributário nacional também foi destacada ao longo da entrevista. Conforme Achilles Frias, a tributação, no Brasil, incide mais sobre o consumo dos cidadãos e menos sobre a



FOLHA DE  
LONDRINA  
O JORNAL DO PARANÁ

renda e o patrimônio – ao contrário do que ocorre nos países da OCDE.

“As grandes empresas e os ricos, além de serem pouco tributados, podem se valer de mecanismos sofisticados, como a lavagem de dinheiro, para sonegar. Praticamente todo o valor sonegado provém de grandes contribuintes. O Brasil é um verdadeiro paraíso fiscal para os ricos: hoje, com um salário de R\$ 5 mil, o cidadão já se insere na maior faixa de tributação do imposto de renda, com alíquota de 27,5%. Quem ganha centenas de milhares

de reais por mês – isto é, os verdadeiramente ricos – não sofre tributação maior”, explicou o presidente.

A atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional na recuperação da dívida ativa da União foi tema tratado na oportunidade da entrevista. Ao jornalista, Achilles Frias destacou que “a PFN tem limitações para realizar a cobrança, porque seus sistemas recebem pouco investimento, o orçamento é sempre escasso, a carreira de apoio praticamente não existe. Mesmo com toda a desestruturação, o órgão tem feito um trabalho brilhante, concentrando esforços na cobrança dos grandes devedores”. ■

Ouçã a entrevista na íntegra:

Spotify: [spoti.fi/3xdAbjK](https://spoti.fi/3xdAbjK)

Deezer: [bit.ly/deezer3107](https://bit.ly/deezer3107)

SoundCloud: [bit.ly/soundcloud3107](https://bit.ly/soundcloud3107)

# Transação Tributária no Direito Brasileiro e *Offer in Compromise* Norte-Americano.

## Breve estudo comparado

**Resumo.** A transação tributária, instituto introduzido no direito brasileiro no âmbito federal pela Lei n.º 13.988/2020 e regulamentada inicialmente pela Portaria PGFN 9917/2020, guarda muitas similaridades com o instituto norte-americano do *offer in compromise*, previsto no *Internal Revenue Code*. No entanto, o novel instituto brasileiro marca a introdução do princípio do consensualismo na efetivação da justiça fiscal, de forma que a sua efetivação não colide com os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, vindo justamente a atender aos postulados de eficiência e praticidade cada vez mais presentes neste ramo jurídico.

**Palavras Chaves.** Transação tributária, justiça fiscal, praticidade, *offer in compromise*, Direito Tributário brasileiro e norte-americano.

### 1. Introdução

A transação tributária, instituto introduzido no direito brasileiro pela Lei n.º 13.988/2020 e regulamentada no âmbito federal pela Portaria PGFN 9917/2020, representa importante alteração de paradigma no Direito Tributário, para os débitos inscritos em dívida ativa da União.

Tradicionalmente marcado pelos princípios da legalidade estrita e tipicidade, o instituto da transação, sem violar estes últimos, marca a concretização de novos princípios e paradigmas, como os da eficiência e praticidade, pois se volta ao objetivo de alcançar a recuperabilidade do crédito público em um universo marcado pela baixa recuperação deste, como

é a dívida ativa e a execução fiscal da União.

A monografia em questão tem por escopo analisar a origem histórico-doutrinária da transação tributária no direito brasileiro, bem como a sua recente base legal. Busca-se, também, uma análise de instituto semelhante do *offer in compromise* no direito norte-americano, este já mais consolidado por ser oriundo de um sistema de *common law* cujo direito privilegia muito a prática e o precedente. Não se pretende, aqui, um estudo de Direito Comparado no sentido tradicional do termo, no qual o estudo do instituto de direito estrangeiro é apontado como um sucedâneo do nacional, mas ao revés, busca-se apontar o máximo de diferenças entre ambos os institutos.<sup>1</sup>

O estudo em questão parte do instituto da transação no direito civil e seu arquétipo legal. Outrora regulado no Código Civil de 1916 no âmbito do Direito das Obrigações como uma forma especial de extinção das obrigações, ao lado da novação e da compensação, no Código Civil de 2002 a transação assume a forma contratual e migra para o ramo do Direito dos Contratos.

No âmbito do Direito Penal, outro ramo do Direito Público marcado por uma forte legalidade/tipicidade, o instituto da transação penal deita suas raízes desde a Lei n.º 9.099/99, que a instituiu dentro do microsistema dos Juizados Especiais, para infra-



Vítor Tadeu C. Mello

ções de menor potencial ofensivo. Embora sejam ramos distintos do Direito, a ideia da transação é a de solução de um litígio (no caso, criminal, onde há um interesse público preponderante consistente no *jus puniendi* do Estado), mediante concessões recíprocas entre as partes.

Ao migrar para o âmbito do Direito Tributário, conforme possibilita o art. 111 do CTN, este instituto se reveste muito de sua origem civilista. No entanto, ao ser tratado dentro de um ramo do Direito Público permeado por uma legalidade muito mais rígida, diferentemente do Direito Civil, no qual as partes podem pactuar tudo aquilo que a norma cogente não proíbe, é natural que a sua regulamentação seja muito mais detalhista.

Pretende-se, aqui, analisar se a transação tributária, ao buscar atender aos princípios da eficiência e da recuperação do crédito público, não viola o princípio basilar do Direito Tributário da indisponibilidade do crédito público. Já, antecipadamente, deixa-se antever que a resposta é negativa, uma vez que a transação tributária é prevista em lei no âmbito federal (Lei n.º 13.988/2020), bem como busca a atender a outros princípios que são caros ao Direito Fiscal na contemporaneidade, como o da eficiência e da praticidade. Ao permitir a dilação no pagamento de tributos com a concessão de descontos, a transação otimiza a recuperação do

<sup>1</sup> Para considerações sobre um estudo comparado entre os institutos da repercussão geral e o *writ of certiorari* norte-americano, consulte-se, de nossa autoria, **A repercussão e o writ of certiorari: breve diferenciação**, Revista da SJRJ, dezembro de 2009, número 26, pp. 139-146.

crédito público sem incorrer no vício em que os inúmeros parcelamentos anteriores culminavam: as sucessivas inadimplências após o pagamento de algumas poucas parcelas pelas pessoas físicas e jurídicas que a eles aderiam, motivadas principal ou unicamente pelo objetivo de obter a tão almejada Certidão Positiva com efeitos de Negativa, tão cara ao exercício da atividade empresarial.

Após a análise dos princípios envolvidos, faremos um breve percurso pela base legal da transação no âmbito federal, por meio da análise da Lei n.º 13.988/2020 e da Portaria PGFN 9917/2020.

Respeitados os limites de um trabalho monográfico, busca-se uma análise comparativa do instituto. Embora haja registros de institutos semelhantes em vários direitos de países europeus<sup>2</sup>, a saber, Portugal, Espanha, França, Itália e mesmo Alemanha, dentre outros, entende-se o direito norte-americano como o mais profícuo para o desenvolvimento de tal instituto, haja vista a sua inserção em sistema de *common law*, que prima sobretudo pela praticidade e pela força do precedente na solução dos conflitos. Por tal razão, analisar-se-ão os artigos do *Internal Revenue Code* (espécie de compilação das normas tributárias sobre Imposto de Renda) que tratam do (possível) sucedâneo da transação tributária nos EUA, o *offer in compromise*, o qual, dentre outros institutos semelhantes no direito norte-americano, é o que mais se assemelha à transação do direito pátrio brasileiro.

## 2. A transação no Direito Civil

Dentro de um sistema romanista de direito, a análise da origem do instituto é de suma importância para a sua compreensão como um todo. O instituto da transação reveste-se de origem civilista. Outrora regulado pelo Código Civil 1916 como uma forma

### ***O instituto da transação reveste-se de origem civilista. Outrora regulado pelo Código Civil 1916 como uma forma especial de extinção das obrigações, ao lado da novação, da compensação e da confusão, o diploma seguinte, de 2002, o coloca no campo do direito contratual***

especial de extinção das obrigações, ao lado da novação, da compensação e da confusão, o diploma seguinte, de 2002, o coloca no campo do direito contratual.

Sendo assim, o art. 840 do Código Civil dispõe que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”, complementado pelo art. 841, que limita o alcance do instituto a “direitos patrimoniais de natureza privada.” Observa-se que é ínsita à natureza do instituto a existência de concessões mútuas para o encerramento do litígio. O art. 843 estabelece que “a transação interpreta-se restritivamente, e por ela não se transmitem, apenas se declaram ou reconhecem direitos.” Já o art. 846 do Código privilegia a independência entre as instâncias cíveis e criminais, estabelecendo que “a transação concernente a obrigações resultantes de delito não extingue a ação penal pública.” O art. 847 admite a cláusula penal (pena convencional) na transação, para efeito de liquidação antecipada dos danos, bem como o art. 848 estende a nulidade de qualquer das cláusulas

da transação a toda esta. Tratando dos defeitos do negócio jurídico, o art. 849 estabelece que “a transação só se anula por dolo, coação ou erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa.”

É de aqui transcrever-se o escólio de Carlos Roberto Gonçalves<sup>3</sup>, em síntese sobre o instituto civilista:

“A palavra transação costuma ser empregada, na linguagem comum, para designar todo e qualquer tipo de negócio, especialmente os de compra e venda de bens. É qualquer convenção econômica, sobretudo de natureza comercial. Fala-se, nesse sentido, em transação comercial, transação bancária, transação na Bolsa, etc. No sentido técnico-jurídico do termo, contudo, constitui negócio jurídico bilateral, pelo qual as partes previnem ou terminam relações jurídicas controvertidas, por meio de concessões mútuas. Resulta de um acordo de vontades, para evitar os riscos de futura demanda ou para extinguir litígios judiciais já instaurados, em que cada parte abre mão de uma parcela de seus direitos, em troca de tranquilidade.”

## 3. A transação tributária

### 3.1. Posições doutrinárias

O instituto da transação no Direito Tributário brasileiro encontra sua previsão original no art. 156, IX e 171 do CTN. Este último dispõe que “a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário”. Percebe-se que a ideia de concessões mútuas foi importada do Direito Civil, bem como a extinção do crédito tributário, que

<sup>2</sup> Para uma breve descrição dos institutos análogos à transação tributária, nos ordenamentos em questão, consulte obra de Luciano Filippo. **A performance no Direito Tributário**. São Paulo: Almedina, 2016, pp. 378 e segs.

<sup>3</sup> Gonçalves, Carlos Roberto. **Direito Civil. Contratos**. 17.ª ed. Saraiva: 2020, p. 245.

no Direito Civil equivale à extinção da obrigação. Como o CTN é norma geral de Direito Tributário, ficou ao alvedrio dos entes federativos estabelecer as normas próprias de transação.

Antes da edição, no ordenamento jurídico brasileiro, da Lei n.º 13.988/2020, controversa era a possibilidade de transação tributária. Verdade é que houve algumas tentativas tímidas de Estados e Municípios neste sentido. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy<sup>4</sup> aponta como exemplo a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, que aprovou a Lei Complementar n.º 105, de 20 de dezembro de 2007, que, entre outros, fixou o modelo de transação tributária adotado por aquela unidade da federação. Nos termos do referido documento normativo, o Procurador-Geral do Estado de Pernambuco poderá transacionar judicial e extrajudicialmente, com base em parecer, após oitiva de órgão ou entidade interessadas, bem como de um conselho de programação financeira.<sup>5</sup> Também são citados como exemplo, na obra de Godoy, o Estado do Rio de Janeiro, cujo regime de transação é previsto na Lei n.º 11475, de 28 de abril de 2000, que alterou a Lei n.º 6437, de 27 de fevereiro de 1973, e o Município de Campinas, que também conhece modelo de transação veiculado pela Lei n.º 13.449, de 23 de outubro de 2008, regulamentado pelo Decreto n.º 16.542, de 4 de novembro de 2008. Neste, é autorizada a transação tributária por adesão, para fins de extinção de créditos tributários imobiliários. Outro exemplo de transação é o Município de Angra dos Reis/RJ, no qual também há modelo de transação, disciplinado pela Lei n.º 262, de 21 de dezembro de 1984. Facultou-se ao Poder Executivo celebrar transação

**No âmbito federal,  
que concentra a maior  
parte da arrecadação  
tributária no Brasil,  
sempre houve  
controvérsias sobre a  
constitucionalidade do  
instituto da transação,  
até que fosse a  
editada a Lei n.º  
13.988/2020**

sobre créditos tributários, tendo em vista os interesses da Administração. Explicitou-se que a *transação será efetuada mediante o recebimento de bens, inclusive serviços, em pagamento de tributos municipais, cujos débitos, apurados ou confessados, se referirem, exclusivamente, a períodos anteriores ao período*. Também são apontados, como exemplos de transação tributária, as legislações dos Municípios de Belo Horizonte e Curitiba (Lei Complementar n.º 68, de 1 de julho de 2008).<sup>6</sup>

No âmbito federal, que concentra a maior parte da arrecadação tributária no Brasil, sempre houve controvérsias sobre a constitucionalidade do instituto da transação, até que fosse a editada a Lei n.º 13.988/2020.

É que o Direito Tributário se pauta pelo princípio da legalidade como um de seus pilares constitucionais. Sobre o falso dogma da impossibilidade de transação em matéria tributária, Phelippe Toledo Pires de Oliveira tece interessantes considerações:<sup>7</sup>

“Pois bem. Considerando que a transação no âmbito administrativo é um acordo de vontades entre a Administração Pública e o particular, sua implementação dependerá necessariamente, no que tange à manifestação de vontade estatal, subsumida ao império da lei, do respeito aos ditames estabelecidos pela lei e pelo Direito como um todo, nele incluídos os vários outros princípios de Direito Público. (...)”

É justamente em razão da existência dessa margem valorativa outorgada ao administrador nas relações consensuais da Administração pelo particular que se admite a transação pela Administração Pública, sem que com isso venha a se falar em violação ao princípio da legalidade *per se*, desde que, evidentemente, respeitados outros limites e princípios de Direito Público.”

Segundo a autora espanhola María Esther Sanchez López<sup>8</sup>, “a ação da Administração no âmbito de aplicação dos tributos não esgota em si mesma senão que tem como objetivo a obtenção dos recursos suficientes, com respeito aos princípios da justiça tributária, a fim de satisfazer o gasto público, sendo assim que poderia afirmar-se, nas palavras de Eserverri y Lopes Marinez, que a atividade financeira realizada pelas entidades públicas terá uma função instrumental, já que nem o ingresso nem o gasto é um fim em si mesmo, senão meros instrumentos para a consecução dos interesses coletivos que hão de perseguir as diferentes Administrações”. No mesmo artigo, ao analisar o instituto da transação, conclui a autora que, sendo esta uma *instituição procedimental* (o que não

<sup>4</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação Tributária, Introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Ed, Fórum.

<sup>5</sup> Godoy, Arnaldo Sampaio de Moraes. *op. cit.*, p. 51.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 64-67.

<sup>7</sup> Oliveira, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária**. Série Doutrina Tributária vol. XVIII. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 91.

<sup>8</sup> López. María Esther Sánchez. **El acuerdo de voluntades em el ámbito tributário**. In.: *Transacción e Arbitragem no Direito Tributário. Homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 195, tradução livre do espanhol.

exclui a sua dimensão material) que tem lugar naqueles casos em que a Administração renuncia ao exercício de seus poderes, a admissão das técnicas convencionais no âmbito tributário deve conduzir a uma certa interpretação no modo de entender o procedimento de aplicação dos tributos (o que supõe a adoção de um método de análise não somente formal mas também de caráter material) e que não significa deixar de lado a existência de atos administrativos senão tentar harmonizar a convivência de ambos os institutos.<sup>9</sup>

No direito brasileiro, é clássica a expressão **manicômio jurídico-tributário** cunhada por Alfredo Becker.<sup>10</sup> Refere-se o autor à excessiva profusão de leis, regulamentos e outros atos normativos em matéria tributária. Cita ele como exemplo que, no Brasil, desde 1926 até 1955, portanto em 29 anos, cerca de 100 (cem) leis, decretos-leis e regulamentos alteraram a legislação do Imposto de Renda.<sup>11</sup> Convém aqui transcrever trecho a que se aplica a *ratio* do instituto da transação tributária:<sup>12</sup>

“As leis devem ser modificadas a fim de que os novos problemas sociais e econômicos que proliferam vertiginosamente na aceleração da História recebam as respectivas soluções pela criação de novas leis. O instrumental jurídico que se torna antiquado deve ser e são as regras jurídicas tributárias as que mais rapidamente envelhecem, de tal modo que hoje se assiste à caducidade precoce de um Direito Tributário recém-nascido.”

Em obra que versa sobre psicologia tributária, Danielle Nascimento Nogueira de Souza<sup>13</sup> aponta algumas medidas necessárias para a criação

**No direito brasileiro, é clássica a expressão manicômio jurídico-tributário cunhada por Alfredo Becker. Refere-se o autor à excessiva profusão de leis, regulamentos e outros atos normativos em matéria tributária**

de um sistema tributário menos evasivo, dentre as quais destacamos: transparência e qualidade dos gastos públicos, isonomia e benefícios fiscais, redução da (hiper)complexidade do Sistema Tributário Nacional, *compliance* cooperativo e resgate da confiança do contribuinte, bem como celeridade, desjudicialização e redução dos custos dos processos judiciais e administrativos. Entende-se que a transação tributária, ao lado do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC) previsto pela Portaria PGFN 396/2016, do protesto de Certidão de Dívida Ativa e do ajuizamento seletivo (ou condicionado) de execuções fiscais previsto no art. 33 da Portaria PGFN 33 de 08 de fevereiro de 2018, se insere dentro desta última sugestão. Passa-se, agora, à análise dos princípios jurídicos envolvidos no instituto da transação tributária.

### 3.2. Princípios jurídicos envolvidos

Resta assente que a transação tributária no direito brasileiro não viola

o princípio da legalidade, uma vez que prevista como norma geral no art. 171 do CTN e atualmente definida no âmbito federal na Lei n.º 13.988/2020 como um instituto que vem atender à simplificação e desjudicialização do Direito Tributário, em tendência já há muito apontada de privilegiar a justiça fiscal consensual. Cumpre, agora, cotejá-lo com outros princípios normalmente apontados pela doutrina como opostos a ela, como a supremacia do interesse público e da indisponibilidade do crédito tributário.

Em relação à indisponibilidade do interesse público, é de transcrever-se aqui interessante síntese formulada por Philippe Toledo Pires de Oliveira<sup>14</sup>, que amparado em outros autores:

“É que, embora o princípio da indisponibilidade do interesse público seja a base do ordenamento jurídico-administrativo, não possui ele um valor absoluto, perene e imutável. Dependerá das condições políticas, sociais, culturais e econômicas prevalecentes numa determinada época em determinada sociedade. Seu conteúdo, porém, não é fixo, podendo ser modificado em decorrência da alteração das condições e dos costumes.

Ademais, como conceito jurídico indeterminado que é, o interesse público pressupõe ponderação quando de sua aplicação. Deve-se avaliar o custo-benefício de determinado valor perante os demais valores assegurados pelo ordenamento jurídico de determinado Estado.

Portanto, dizer que o instituto da transação viola, *per se*, o interesse público não é verdadeiro, devendo-se haver uma análise casuística dos interesses em jogo.”

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 213.

<sup>10</sup> Becker, Alfredo. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo, Lejos, 1998, p. 6.

<sup>11</sup> Becker, *op. cit.*, p.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>13</sup> Souza, Danielle Nascimento Nogueira de. **Neurodireito, Psicologia e Economia Comportamental no combate à Evasão Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 137-145.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, pp. 99-100.

Esta tese também é encampada por Fernanda Drummond Parisi, que ressalta que, em certas hipóteses, o interesse público pode ser flexibilizado a ponto de se tornar disponível, tanto quanto necessário para que se alcancem objetivos maiores do ordenamento.<sup>15</sup>

Por outro lado, o instituto da transação no âmbito fiscal se presta a atender ao postulado da praticabilidade no Direito Tributário. Em obra resultante de tese de doutoramento sobre o tema, Daniel Giotti de Paula<sup>16</sup> tece interessantes considerações, assim vazadas:

“1. A origem da praticabilidade se deu em estudos de filósofos econômicos e economistas, guardando relação com uma preocupação em estabelecer uma tributação racional;

2. Por conta dessa origem, não é natural, nos estudos clássicos, confrontar-se a praticabilidade com a legalidade tributária, capacidade contributiva e outros princípios constitucionais tributários ou limitações ao poder de tributar, de forma global, mas apenas pontualmente;

3. Embrionariamente, associa-se a praticabilidade à busca de maneiras eficientes e eficazes de cobrar o tributo e de repartir globalmente a carga tributária;

4. Por outro lado, os estudos nos autores clássicos enfatizam a dimensão coletiva que a praticabilidade tem;

(...)”

Diferentemente do Direito Administrativo, que é finalístico, o Direito Tributário é instrumental, e, por tal razão, está justamente sujeito a este controle de praticabilidade. Em outra obra resultante de tese de doutoramento, Luciano Gomes Filippo analisa

### ***Diferentemente do Direito Administrativo, que é finalístico, o Direito Tributário é instrumental, e, por tal razão, está justamente sujeito a este controle de praticabilidade***

o instituto da performance no Direito Tributário. Após também percorrer detalhadamente o ordenamento jurídico de vários países europeus, o autor tece as seguintes considerações sobre o aumento de receitas fiscais<sup>17</sup>:

“A arrecadação fiscal pode ser aumentada de duas maneiras diferentes. A primeira – sem aumentar o valor dos tributos já existentes – consiste em desenvolver uma política que favoreça o cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos contribuintes (a). Além disso, é preciso investir contra a evasão fiscal (b). A segunda consiste no aumento do valor dos tributos já instituídos, medida de duvidosa utilidade no atual cenário político-econômico. Contudo, é preciso ter cuidado para que essa política não gere efeito contrário, ou seja, a diminuição das receitas fiscais, o que ocorre quando não se observam as ponderações explícitas na Curva de Lafer.”

Da leitura da passagem acima transcrita, depreende-se que o mero aumento da carga tributária funciona

como um estímulo ao não pagamento de tributos, ao passo que a criação de iniciativas que permitam a sua racionalização e o seu regular cumprimento atuam como um estímulo ao regular cumprimento das obrigações tributárias.

### **3.3. Legislação Aplicável**

Efetuada a análise principiológica e doutrinária do instituto, passa-se agora ao estudo de sua regulamentação no direito brasileiro. Após longas discussões doutrinárias e algumas anteriores previsões por legislações estaduais e municipais, finalmente veio a ser editada a Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020, que deu roupagem ao instituto previsto no art. 171 do CTN no âmbito federal. A referida lei veio a ser inicialmente regulamentada, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Portaria PGFN 9917, de 14 de abril de 2020. Posteriormente, esta mesma portaria veio a ser alterada pela Portaria PGFN n.º 14.402, de 16 de junho de 2020, que disciplinou os procedimentos, os requisitos e as condições necessárias à realização da transação excepcional na cobrança da dívida ativa da União, cuja inscrição e administração incumbam à PGFN, em razão dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) na perspectiva de recebimento de créditos inscritos.

Tratar-se-á, primeiro, da base legal, para depois adentrarmos nas espécies de transação tributária, ressaltando-se que, em outubro de 2020, encontram-se em vigor seis espécies de transação tributária no âmbito da PGFN.<sup>18</sup> São elas: extraordinária, excepcional, excepcional para débitos rurais e fundiários, para dívida ativa de pequeno valor (todas estas com adesão até 29 de dezembro de 2020) e a por proposta individual do contribuinte.

<sup>15</sup> Parisi, Fernanda Drummond. *A transação tributária no Brasil. Supremacia do Interesse Público e a Liquidação do Crédito Tributário*. São Paulo: IOB SAGE 2017, p. 75.

<sup>16</sup> Paula, Daniel Giotti de. *A praticabilidade no Direito Tributário. Controle jurídico da complexidade*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2018, p. 211.

<sup>17</sup> Filippo, Lucino, *op. cit.*, p. 135.

<sup>18</sup> Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/acordo-de-transacao>, acesso em 14/10/2020.

Passa-se ao estudo do arcabouço legal antes de detalharmos as hipóteses de transação atualmente previstas.

O art. 1.º da Lei n.º 13.988/2020 estabelece o seu campo de aplicação ao estabelecer os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. O parágrafo primeiro condiciona a celebração da transação pela União nas modalidades estabelecidas ao juízo de oportunidade e conveniência, sempre que o ente federativo entender que a medida atende ao interesse público, em uma clara alusão ao princípio da supremacia do interesse público. Já o parágrafo segundo estabelece a observância aos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência, e, resguardada as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade. O parágrafo terceiro estabelece que a observância ao princípio da transparência será efetivada, entre outras ações, pela divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento ao princípio da isonomia, resguardadas as legalmente protegidas por sigilo.

Cada um desses princípios poderia ser objeto de uma monografia à parte, o que refoge, evidentemente, aos restritos objetivos deste estudo, cingido a uma breve análise do arcabouço legal da transação no direito brasileiro e norte-americano.

Revela-se importante a transcrição do parágrafo 4.º do art. 1.º da Lei n.º 13.988, que estabelece o âmbito de aplicação da lei:

§ 4.º Aplica-se o disposto nesta Lei:

*I – aos créditos tributários não ju-*

### ***Cada um desses princípios poderia ser objeto de uma monografia à parte, o que refoge, evidentemente, aos restritos objetivos deste estudo, cingido a uma breve análise do arcabouço legal da transação no direito brasileiro e norte-americano***

*dicializados sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Ministério da Economia;*

*II – à dívida ativa e aos tributos da União, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 12 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993;*

*III – no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cujas inscrição, 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 n.º 9.469, de 10 de julho de 1997.*

O art. 2.º do mesmo diploma legislativo estabelece, em linha de princípio, três modalidades de transação, a saber, por proposta individual ou por adesão, na cobrança inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que sejam de competência da Procuradoria-Geral da União; por adesão, nos demais

casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor. Tal qual os contratos de adesão no Direito Civil, a transação por adesão implica aceitação pelo devedor de todas as condições fixadas no edital a que se propõe.

Já o art. 3.º estabelece que a proposta de transação deverá expor os meios para a extinção dos créditos nela contemplados e estará condicionada, no mínimo, à assunção pelo devedor dos compromissos de:

*I – não utilizar a transação de forma abusiva, com a finalidade de limitar, de falsear ou de prejudicar, de qualquer forma, a livre concorrência ou a livre iniciativa econômica;*

*II – não utilizar pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos ou de valores, ou seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal;*

*III – não alienar nem onerar bens ou direitos sem a devida comunicação ao órgão da Fazenda Pública competente, quando exigido em lei;*

*IV – desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação e renunciar a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem as referidas impugnações ou recursos;*  
*V – renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive as coletivas, ou recursos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação, por meio de extinção do respectivo processo com resolução de mérito, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 487 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).*

Observa-se, no inciso I, uma deferência ao princípio da livre concorrência e da livre iniciativa, e nos incisos II e III, uma preocupação em evitar fraude à execução e fraude fiscal estruturada. Os incisos IV e V seguem a mesma sistemática prevista nos parcelamentos, que implica na desistência de todas as impugnações e recursos administrativos anteriores, bem como renúncia a futuras alegações, em obediência ao entendimento, tão caro à doutrina civilista, que a transação implica a criação de uma nova obrigação.

Da mesma forma, o parágrafo 1.º do art. 3.º dispõe que a proposta de transação deferida implica em aceitação plena e irrevogável de todas as condições estabelecidas nesta Lei e em sua regulamentação, de modo a constituir confissão irrevogável e irrevogável dos créditos por ela abrangidos, nos termos dos arts. 389 a 395 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Importante também é o teor do parágrafo 3.º do referido artigo, segundo o qual “os créditos abrangidos pela transação somente serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo.” Ou seja, a transação, tal qual o parcelamento, só implica na extinção do crédito tributário depois de integralmente cumpridas as condições estabelecidas em lei, no caso do parcelamento, e no acordo, no caso da transação.

O art. 4.º estabelece as hipóteses de rescisão da transação, quais sejam:

- I – o descumprimento das condições, das cláusulas ou dos compromissos assumidos;*
- II – a constatação, pelo credor, de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração;*
- III – a decretação de falência ou de extinção, pela liquidação, de pessoa jurídica transigente;*

***A transação, tal qual o parcelamento, só implica na extinção do crédito tributário depois de integralmente cumpridas as condições estabelecidas em lei, no caso do parcelamento, e no acordo, no caso da transação***

- IV – a comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva na sua formação.*
- V – a ocorrência de dolo, de fraude, de simulação ou de erro essencial quanto à pessoa ou quanto ao objeto do conflito;*
- VI – a ocorrência de alguma das hipóteses rescisórias adicionalmente previstas no respectivo termo de transação; ou*
- VII – a inobservância de quaisquer das disposições desta Lei ou do edital.*

Em norma de cunho procedimental, o parágrafo 1.º do art. 4.º estabelece que o devedor será notificado sobre a incidência de alguma das hipóteses de rescisão da transação e poderá impugnar o ato, na forma da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no prazo de 30 (trinta) dias. Por seu turno, o parágrafo 3.º dispõe que a rescisão da transação implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral das dívidas, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas no edital. Penalidade de cunho temporal é estabelecida, no parágrafo 4.º, aos contribuintes com transação rescindida, aos quais é vedada, pelo prazo de 2 (dois) anos, contados da data da rescisão, a formalização de

nova transação, ainda que relativa a débitos distintos.

Revela-se importante, também, a redação do art. 5.º, que estabelece as hipóteses de vedação de transação nos casos que:

- I – reduza multas de natureza penal;*
- II – conceda descontos a créditos relativos ao:*
  - a) Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), enquanto não editada lei complementar autorizativa;*
  - b) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto não autorizado pelo seu Conselho Curador;*
- III – envolva devedor contumaz, conforme definido em lei específica.*

O parágrafo 1.º do art. 5.º, em outra norma proibitiva, veda a acumulação de reduções oferecidas pelo edital com quaisquer outras asseguradas na legislação em relação aos créditos abrangidos pela proposta de transação. Já o parágrafo 2.º estabelece que “nas propostas de transação que envolvam redução do valor do crédito, os encargos legais acrescidos aos débitos inscritos em dívida ativa da União de que trata o art. 1.º do Decreto-Lei n.º 1.025, de 21 de outubro de 1969, serão obrigatoriamente reduzidos em percentual não inferior ao aplicado às multas e aos juros de mora relativos aos créditos a serem transacionados.” Em outras palavras, o encargo legal deve ser remitido em percentual equivalente ou superior ao das multas e dos juros de mora, os acréscimos legais ao valor do débito devem ser reduzidos de forma equitativa.

Em outra importante norma material, o art. 7.º dispõe que “a proposta de transação e sua eventual adesão por parte do sujeito passivo ou de-

vedor não autorizam a restituição ou a compensação de importâncias pagas, compensadas ou incluídas em parcelamentos pelos quais tenham optado antes da celebração do respectivo termo.” Sabe-se que, no âmbito da dívida ativa da União, dada a excessiva profusão de parcelamentos especiais nos últimos anos, é comum o contribuinte migrar de um para outro parcelamento, cujos saldos residuais por certo não poderão ser aproveitados na transação. Esta prática já era comum na migração entre os parcelamentos.

As normas anteriormente tratadas constituem uma espécie de teoria geral da transação tributária federal. Resta, agora, a análise de sua regulamentação no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instituição responsável pela cobrança dos tributos federais inscritos em dívida ativa da União. Os artigos 10 a 15 da Lei n.º 13.988/2020 tratam da transação na cobrança de créditos da União e de suas autarquias e fundações públicas, que são administrados pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal, e não serão abordados neste estudo.

Por seu turno, o diploma legislativo em questão contém dispositivos de caráter geral sobre a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica (arts. 16 a 22), a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor (arts. 23 a 27). Esta última encontra sua inspiração na Lei n.º 10.522/2002, que estabelece como limite de alçada para os Juizados Especiais Federais a quantia de 60 (sessenta) salários mínimos e cria um microsistema próprio para as demandas de baixo valor no âmbito do Judiciário Federal, que está sendo reproduzido dentro da Administração Pública Federal.

### ***Embora já parcialmente regulamentada no âmbito da Receita Federal, é no âmbito da dívida ativa da União, administrada pela PGFN, que o instituto da transação encontrou sua regulamentação mais fecunda***

Passa-se, agora, ao estudo da regulamentação da transação no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como a uma breve análise das espécies de transação atualmente previstas em outubro de 2020.

#### **3.4. Espécies de transação**

Embora já parcialmente regulamentada no âmbito da Receita Federal<sup>19</sup>, é no âmbito da dívida ativa da União, administrada pela PGFN, que o instituto da transação encontrou sua regulamentação mais fecunda. Segundo reportagem publicada na *Valor Econômico* em 25 de setembro de 2020, “o governo estima arrecadar cerca R\$ 5,5 bilhões no próximo ano com um novo sistema de resolução de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, chamado acordo de transação. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) estima obter uma receita de R\$ 1,64 bilhão com o pagamento de débitos previdenciários e R\$ 2,93 bilhões com pagamento de débitos de outros tributos federais, de acordo com as informações complementares à proposta orçamentária enviada ao

Congresso Nacional. Já a Receita Federal projeta uma arrecadação de R\$ 1 bilhão ao ano, a partir de 2021.

Logo em seguida à edição da Lei n.º 13.988, foi publicada a Portaria PGFN n.º 9.917, de 14 de abril de 2020, que regulamentou a transação na cobrança da dívida ativa da União. A referida Portaria detalhou minuciosamente vários aspectos da lei anteriormente tratada, bem como regulamentou dois tipos diferentes de transação: transação por adesão à proposta da PGFN, transação individual por proposta da PGFN e transação individual por proposta do contribuinte. Passemos à análise dos artigos principais da Portaria.

O art. 2.º estabelece como princípios aplicáveis à transação na cobrança da dívida ativa da União: presunção de boa-fé do contribuinte, concorrência legal entre os contribuintes, estímulo à autorregulamentação e conformidade fiscal, redução de litigiosidade, menor onerosidade dos instrumentos de cobrança, adequação dos meios de cobrança à capacidade de pagamento dos devedores inscritos em dívida ativa da União, autonomia da vontade das partes na celebração do acordo de transação, atendimento ao interesse público, publicidade e transparência ativa, ressalvada a divulgação de informações protegidas por sigilo, nos termos da Lei.

O art. 3.º estabelece como objetivos da transação na cobrança da dívida ativa da União: viabilizar a superação transitória de crise econômico-financeira do sujeito passivo, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora e do emprego dos trabalhadores, promovendo a preservação da empresa, assegurar fonte sustentável de recursos para execução de políticas públicas, assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em

<sup>19</sup> Notícia disponível em <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/setembro/receita-federal-disponibiliza-no-e-cac-requerimento-de-adesao-a-transacao-tributaria-no-contencioso-administrativo-de-pequeno-valor>, acesso em 14/10/2020. No dia 31 de agosto, a Receita Federal regulamentou a transação de débitos que estão sendo objeto de processos administrativos e que sejam de pequeno valor, ou seja, não superem 60 salários mínimos na data da adesão, e cuja multa de ofício tenha vencimento até 31 de dezembro de 2019. Podem aderir ao programa as pessoas físicas, a microempresa e a empresa de pequeno porte. A adesão à transação poderá ser formalizada até o dia 29 de dezembro de 2020.

dívida ativa seja realizada de forma a equilibrar os interesses da União e dos contribuintes, assegurar que a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma menos gravosa para a União e para os contribuintes e que os contribuintes em dificuldades financeiras tenham nova chance para retomada do cumprimento voluntário das obrigações tributárias correntes. Assim, a referida Portaria detalha melhor os princípios e objetivos traçados na Lei n.º 13.988/2020.

O art. 4.º, parágrafo 1.º, estabelece que a transação de débitos inscritos em dívida ativa da União cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) será realizada exclusivamente por adesão à proposta da PGFN, sendo autorizado, nesses casos, o não conhecimento de propostas individuais. Deve ser considerado para o cálculo do limite o somatório de todas as inscrições do devedor elegíveis à transação, observados os critérios do edital. Já quando o somatório das inscrições elegíveis ultrapassar o limite de que trata o parágrafo primeiro, somente será permitida a transação individual. Importante ressaltar, portanto, o limite de R\$ 15.000.000,00 estabelecido pela Portaria, uma vez que, ao tratarmos do instituto do *offer in compromise* no direito norte-americano, veremos que este regula instituto semelhante na forma de cláusulas gerais, muito menos casuística do que no direito brasileiro.

O art. 5.º da mesma Portaria estabelece as obrigações do devedor transacionante, dentre as quais destacam-se:

*I – fornecer, sempre que solicitado, informações sobre bens, direitos, valores, transações, operações e demais atos que permitam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional conhecer sua situação econômica ou eventuais fatos que impliquem a rescisão do acordo;*

### **As possíveis concessões ao contribuinte em transação são mais amplas do que nos parcelamentos excepcionais, podendo envolver: oferecimento de descontos aos débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação pela PGFN...**

*II – não utilizar a transação de forma abusiva ou com a finalidade de limitar, falsear ou prejudicar de qualquer forma a livre concorrência ou a livre iniciativa econômica;*

*III – declarar que não utiliza pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal;*

*IV – declarar que não alienou ou onerou bens ou direitos com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos;*

*V – efetuar o compromisso de cumprir as exigências e obrigações adicionais previstas nesta Portaria, no Edital ou na proposta.*

Observa-se uma preocupação, aqui, de combate à fraude fiscal estruturada quando da elaboração do acordo de transação. Por seu turno, o art. 6.º da mencionada Portaria estabelece as obrigações da PGFN, quais sejam:

*I – prestar todos os esclarecimentos acerca da situação eco-*

*nômica do devedor, inclusive os critérios para definição de sua capacidade de pagamento e do grau de recuperabilidade de seus débitos, bem como das situações impeditivas à transação e demais circunstâncias relativas à sua condição perante a dívida ativa da União;*

*II – presumir a boa-fé do contribuinte em relação às declarações prestadas no momento da adesão à transação proposta pela PGFN;*

*III – notificar o contribuinte sempre que verificada hipótese de rescisão da transação, com concessão de prazo para regularização do vício;*

*IV – tornar públicas todas as transações firmadas com os sujeitos passivos, bem como as respectivas obrigações, exigências e concessões, ressalvadas as informações protegidas por sigilo.*

Como a transação é um acordo para a extinção do crédito tributário que envolve concessões recíprocas entre as partes, as possíveis exigências da PGFN estão regulamentadas no art. 7.º da Portaria e as possíveis concessões ao devedor transacionante, no art. 8.º. Como possíveis exigências do acordo de transação, tem-se: pagamento de entrada mínima como condição à adesão, manutenção das garantias associadas aos débitos transacionados, quando a transação envolver parcelamento, moratória ou diferimento e apresentação de garantias reais ou fidejussórias, de forma semelhante às exigências constantes dos parcelamentos regulamentados pelas legislações anteriores. As possíveis concessões ao contribuinte em transação são mais amplas do que nos parcelamentos excepcionais, podendo envolver: oferecimento de descontos aos débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação pela PGFN, possibilidade de parcelamento, possibilidade de diferimento ou moratória, flexibilização das regras para aceitação, avaliações

e substituição de garantias, flexibilização das regras para constrição ou alienação de bens e possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor da União, reconhecidos em decisão transitada em julgado, ou de precatórios federais próprios ou de terceiros, para fins de amortização ou liquidação de saldo devedor transacionado.

Ao regular os efeitos da transação, o art. 9.º estabelece que “enquanto não concretizada pelo devedor e aceita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a proposta de transação, em quaisquer das modalidades previstas nesta Portaria, não suspende a exigibilidade dos créditos nela abrangidos”. Já o art. 11 regula importante ponto para o contribuinte, relativo à possibilidade de obter Certidão Positiva com efeitos de Negativa, já que dispõe que “as modalidades de transação que envolvam o diferimento do pagamento dos débitos nela abrangidos ou a concessão de moratória, suspendem a exigibilidade dos créditos transacionados enquanto perdurar o acordo. Já o art. 12 condiciona a extinção dos débitos transacionados ao cumprimento integral do acordo de transação.

Como a transação envolve um certo grau de discricionariedade da PGFN, diferentemente dos parcelamentos excepcionais, o art. 18 estabelece parâmetros a serem observados pelo Procurador para aceitação da transação individual ou por adesão. São eles: o tempo em cobrança, a suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos, existência de parcelamentos ativos, perspectivas de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança, custo da cobrança judicial, histórico de parcelamentos dos débitos inscritos, tempo de suspensão da exigibilidade por decisão judicial e a situação econômica e capacidade de pagamento do sujeito passivo.

Estabelecidas essas normas gerais aplicáveis à transação por adesão à proposta da PGFN, centrar-se-á no

### **Como a transação envolve um certo grau de discricionariedade da PGFN, diferentemente dos parcelamentos excepcionais, o art. 18 estabelece parâmetros a serem observados pelo Procurador para aceitação da transação individual ou por adesão**

estudo da transação individual, seja proposta pela PGFN ou pelo contribuinte, esta última mais semelhante ao instituto norte-americano do *offer in compromise*.

A transação individual proposta pela PGFN é circunscrita aos devedores de valores altos, de valor consolidado de débitos inscritos em DAU superiores a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) ou devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial; Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas entidades de direito público da Administração Indireta e débitos cujo valor consolidado seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia. Consoante art. 33 da Portaria PGFN 9.917/2020, o devedor será notificado da proposta de transação formulada pela PGFN por via eletrônica ou postal, após efetuado seu cadastro na plataforma REGULARIZE da PGFN.

Noutro giro, a transação individual proposta pelo devedor encontra sua regulamentação no art. 36 da Portaria supramencionada, o qual dispõe que os devedores descri-

tos no art. 32 poderão apresentar proposta de transação individual, contendo plano de recuperação fiscal com a descrição dos meios para extinção dos créditos inscritos em DAU e dentre outras exigências: exposição de causas concretas da situação patrimonial do devedor e das razões da crise econômico-financeira, qualificação completa do requerente, demonstrações contábeis relativas aos 3 (três) últimos exercícios sociais e as levantadas especialmente para instruir o pedido e apresentá-la à unidade da PGFN de seu domicílio fiscal.

Atenta à situação da crise econômica financeira gerada pela pandemia mundial de coronavírus (COVID-19), a Portaria PGFN 14.404/2020 regulamentou a transação excepcional.

Percebe-se que a legislação brasileira delimitou casuística e detalhadamente todas as hipóteses de transação, de acordo com os seus respectivos campos de aplicação. Para os devedores com dívidas inferiores a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), a transação por adesão. Já para os devedores superiores a este patamar, a possibilidade de transação individual por proposta do credor, da PGFN ou do próprio devedor. Há também a transação excepcional e a do contencioso tributário de baixo valor (inferiores a sessenta salários mínimos). Em todas essas hipóteses, o desenho legal do instituto encontra-se detalhadamente traçado, conforme exposto anteriormente. Passa-se, agora, à análise do instituto do *offer in compromise* no direito norte-americano, conforme programa de estudo previamente traçado.

### **4. O offer in compromise no direito norte-americano (§ 7422 do International Revenue Code)**

#### **4.1 International Revenue Service e os close agreements**

Dado os estreitos limites deste trabalho de cunho monográfico,

não será possível um estudo maior sobre a estrutura do direito norte-americano. É cediço que este está inserto em um sistema de *common law*, baseado sobretudo na força do precedente e na produção de provas pelos advogados. Como é um direito que se volta muito para a solução do caso concreto, a possibilidade de acordo é muito vislumbrada pelos norte-americanos em várias esferas, seja no âmbito cível, onde normalmente é tentada uma conciliação antes da prolação da sentença, seja no criminal (caso do *plea of bargaining* que serviu de inspiração à nossa transação criminal).

No âmbito da Administração Tributária federal, nosso campo de estudo, o *International Revenue Service* é órgão norte-americano que possui atribuições parelhas à Secretaria da Receita Federal e PGFN. Com efeito, cabe ao IRS<sup>20</sup> a administração das receitas tributárias federais, em especial as do Imposto de Renda. A competência para a celebração do acordo de transação também está inserta dentro das atribuições do *International Revenue Service*.

Em artigo onde analisa a transação e arbitragem no Direito norte-americano, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy<sup>21</sup> traça interessantes observações. A previsão legal do instituto da transação encontra-se no Capítulo 74 do *Internal Revenue Code*, doravante IRC. Trata-se de texto relativamente extenso, que contempla regras aplicáveis, especialmente em relação ao imposto de renda (*income tax*). Há normas sobre transação pulverizadas em outros capítulos do referido IRC. Menciona-se, especificamente, o conceito de proposta qualificada,

**Como é um direito que se volta muito para a solução do caso concreto, a possibilidade de acordo é muito vislumbrada pelos norte-americanos em várias esferas, seja no âmbito cível, onde normalmente é tentada uma conciliação antes da prolação da sentença, seja no criminal**

de *qualified offer*, do Processo Civil norte-americano. A aludida regra encontra-se no conjunto normativo aplicável ao recolhimento de custas, junto à Administração Fiscal, onde se processa a maior parte das discussões tributárias nos EUA.

Leciona Godoy que o § 7121 do Capítulo 74 do IRC trata da autorização para a celebração de acordos entre o Fisco e contribuinte, os *closing agreements*, bem como indica a finalidade da transação que se processa. A autorização para a realização de acordos é competência da autoridade maior da agência fiscal federal (*International Revenue Service-IRS*). A referida autoridade é o Secretário do Tesouro, doravante denominado *Secretary* (Secretário).

A letra “a” do § 7121 do IRC<sup>22</sup> dispõe que a autoridade fiscal está autorizada a implementar acordo

escrito com qualquer contribuinte, quanto à responsabilidade deste, pessoal, em nome de terceiro ou em nome de pessoa jurídica ou conjunto de bens que represente, no que se refere a tributo federal. Uma vez aprovado o acordo pelo secretário (isto é, do ponto de vista prático, pelo agente fiscal responsável), no devido prazo, tem-se o conteúdo da tratativa como final e conclusivo, tal qual na transação tributária no direito brasileiro. Já o § 7122 do Capítulo 74 do IRC trata de uma outra modalidade de transação, o *compromise*, que, em tradução livre, seria assemelhável ao termo de compromisso. Trata-se de modalidade caracterizada por um número maior de formalidades e que envolve, inclusive, matéria penal de fundo tributário. A letra “a” do referido § 7122 dispõe que a autoridade fiscal poderá transacionar em matéria civil e criminal referentes à legislação tributária federal antes da oitiva do Departamento de Justiça, independentemente de este último figurar nos pólos ativo ou passivo de ação judicial ou procedimento tributário.<sup>23</sup>

Em obra onde também é feita uma análise dos institutos nos direitos brasileiro e norte-americano, Tarsila Ribeiro Marques Fernandes<sup>24</sup> doutrina que “os acordos conclusivos podem ser propostos tanto pelo contribuinte quanto pela Receita Federal, não sendo necessário que o contribuinte esteja com as suas atividades em análise por parte do Fisco para que seja possível a realização da oferta. É suficiente, portanto, que surja alguma questão tributária que justifique a realização do acordo para que o contribuinte o proponha. Nas palavras da Autora<sup>25</sup>:

<sup>20</sup> Informações disponíveis no site <https://www.irs.gov.br>.

<sup>21</sup> Godoy, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação e arbitragem no direito norte-americano**. In: *Transação e Arbitragem no âmbito tributário*. Homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: ed. Forum, 2008, pp. 417-419.

<sup>22</sup> Apud Godoy, *op. cit.*, pp. 421-422. Texto disponível no original em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7122>.

<sup>23</sup> No original, disponível em <https://www.irs.gov/payments/offer-in-compromise> (pdf): “The Secretary may compromise any civil or criminal case arising under the internal revenue laws prior to reference to the Department of Justice for prosecution or defense; and the Attorney General or his delegate may compromise any such case after reference to the Department of Justice for prosecutions or Defense.”

<sup>24</sup> Fernandes, Tarsila Ribeiro Marques. **Transação Tributária. O Direito brasileiro e a eficácia da Recuperação do Crédito Público à luz do modelo norte-americano**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 66.

“Conforme se observa da legislação que rege a matéria, nota-se que a realização de um acordo conclusivo não se consubstancia em um direito subjetivo do contribuinte. Ao revés, trata-se de um ato discricionário da Receita Federal, que, antes de assinar o acordo, deve estar certa de que o contribuinte agiu de boa-fé e que os acontecimentos que deram origem ao acordo são acidentais e justificáveis, e não parte de um padrão de abuso. Percebe-se, assim, que para realizar esse acordo, faz-se necessário conferir certo grau de liberdade para o Fisco, a fim de que ele analise o caso concreto e se convença de que o contribuinte não está agindo de maneira abusiva.”

Passa-se agora à análise do instituto do *offer in compromise*, que, a despeito de algumas diferenças, também guarda similaridades com a transação tributária do direito brasileiro.

#### 4.2. O *offer in compromise*

A despeito de serem institutos desenvolvidos em sistemas jurídicos e contextos totalmente diferentes, forçoso é reconhecer que há similaridades entre a transação tributária, anteriormente analisada, e o seu congêneres norte-americano. Em linhas gerais, ambos envolvem a ideia de um acordo permeado por concessões recíprocas, que põe termo ao litígio e envolve a extinção do crédito tributário e criação de uma nova obrigação.

Consoante apostila (*booklet*) disponível em <https://www.irs.gov/payments/offer-in-compromise>, *offer in compromise*, doravante designado como *offer*, é um acordo entre o contribuinte e o IRS que estabelece uma dívida tributária a ser paga por menos que o total da quantia devida. O pro-

**O programa do *offer* provê a contribuintes elegíveis um caminho no sentido de quitar as suas dívidas tributárias. A finalidade última é um compromisso que atinge o melhor interesse tanto do contribuinte quanto do IRS**

grama do *offer* provê a contribuintes elegíveis um caminho no sentido de quitar as suas dívidas tributárias. A finalidade última é um compromisso que atinge o melhor interesse tanto do contribuinte quanto do IRS. Para ser considerado, geralmente deve ser feita uma oferta apropriada baseada no que o IRS considera a real habilidade de pagamento. Submeter uma proposta não garante que o IRS irá aceitá-la, donde advém o caráter discricionário do instituto. Começa um processo de avaliação e verificação pelo IRS, levando em consideração qualquer circunstância especial que possa afetar sua habilidade de pagar.

Como contribuintes aptos a celebrar o *offer in compromise*, o IRS elenca alguns requisitos. Antes da a proposta ser analisada, é obrigatório: 1) documentar todas as exações tributárias a que está legalmente obrigado; 2) ter recebido uma cobrança de pelo menos uma dívida tributária incluída no *offer*; 3) fazer todos os pagamentos de tributos requeridos estimado no ano corrente; e (4) fazer todos os requeridos depósitos de impostos para o trimestre se for um

empresário com empregados. O *offer* será imediatamente devolvido sem maiores considerações se não tiverem sido documentadas todas as exações tributárias a que o contribuinte está legalmente obrigado a pagar.<sup>26</sup> Se a pessoa física ou jurídica está em processo de falência, não é elegível para a proposta.

Geralmente, o IRS não aceitará um *offer* se a dívida tributária pode ser paga integralmente por meio de um acordo com prestações. As penalidades continuam a incidir durante o período de análise do *offer*, ou seja, é necessário cumprir com todas as obrigações tributárias.

Para que seja possível a realização do compromisso, deve-se indicar um dos seguintes motivos: a) dúvida quanto ao recebimento (*doubt as to collectability*); (b) dúvida quanto à responsabilidade (*doubt as to liability*); e c) promover a eficácia da legislação tributária (*effective law administration*). A primeira situação é a que mais ocorre na prática, uma vez que normalmente a proposta é aceita quando o contribuinte não tem capacidade financeira para o pagamento integral do tributo, ou seja, seus bens e direitos são inferiores à dívida. Nessa hipótese, então, caberá ao Fisco determinar qual será a capacidade de pagamento do contribuinte assegurado o mínimo existencial (expressão em inglês designada por “*basic living expenses*”).

Em relação ao valor da oferta, normalmente ela deve ser igual ao patrimônio líquido do contribuinte mais a renda disponível para os próximos doze meses, e devem estar incluídos todos os impostos devidos, inclusive os relativos às responsabilidades sobre declarações passadas que ainda não tenham sido arquivadas.

Convém aqui uma breve transcrição do § 7122 do item 26 do *International Revenue Code*, que regula

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>26</sup> No original em inglês, disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7122>.

o instituto, em tradução livre, com o original em inglês transcrito em nota de rodapé<sup>27</sup>:

26 US. Code § 7122 – **Compromises**

(a) *Autorização.* O Secretário pode transacionar qualquer caso civil ou criminal originário sob as leis internas de renda antes da referência ao Departamento de Justiça para acusação ou defesa, e o Advogado- Geral ou seu delegado podem transacionar qualquer um caso depois de referência ao Departamento de Justiça para acusação ou defesa.

(b) *Registro.* Sempre que um compromisso é feito pelo Secretário em qualquer caso, deve ser arquivada no Gabinete do Secretário a opinião do Conselho Geral para o Departamento do Tesouro ou seu delegado, com suas razões pertinentes, com uma afirmação do

(1) A quantidade de imposto avaliada.

(2) A quantidade de interesse, quantidade adicional, adicional ao imposto, ou penalidade avaliável, imposta por lei à pessoa contra quem o imposto é avaliado;

(3) A quantidade de fato paga de acordo com os termos do compromisso.

A despeito das previsões seguintes

**O Secretário deve prescrever diretrizes para oficiais e empregados do Internal Revenue Service determinarem se um offer in compromise é adequado e deve ser aceito para resolver uma contenda**

desta Subseção, nenhuma opinião deve ser requerida em respeito ao compromisso de algum caso civil no qual a quantidade não paga do imposto avaliado (incluindo qualquer interesse, quantia adicional, acréscimo ao imposto ou penalidade adicional) for menor que \$ 50.000,00. Entretanto, tal compromisso deve estar sujeito à contínua avaliação de qualidade pelo Secretário.

A legislação norte-americana também apresenta uma distinção entre o *offer in compromise* à vista (*lump-sum offer in compromise*) e o realizado em prestações periódicas (*periodic payment offers*), estabelecendo também que qualquer atraso

no pagamento de prestação deste último pode ser interpretado pelo Secretário como uma violação ao instituto. (26 US Code § 7122, © *Rules for submission of offers in compromise*.)<sup>28</sup>

O item d do 26 US Code § 7122 trata dos parâmetros para a avaliação dos *compromises*. Novamente se valendo da técnica legislativa de cláusula geral, a alínea A deste artigo estabelece que o Secretário deve prescrever diretrizes para oficiais e empregados do *Internal Revenue Service* determinarem se um *offer in compromise* é adequado e deve ser aceito para resolver uma contenda.<sup>29</sup> O item 2 da mesma Seção traz interessante disposição sobre subsídios para despesas básicas de vida, em uma clara alusão ao que na doutrina europeia recepcionada pela brasileira seria designado como mínimo existencial:

“As diretrizes devem prever que oficiais e empregados do *Internal Revenue Service* devem determinar, levando em conta os fatos e circunstâncias de cada contribuinte, se os critérios da proposta respeitam o contribuinte no sentido de prover a sua subsistência básica (*basic living expenses*).<sup>30</sup>

Merece registro, ainda, o caso *Kretchmar vs United States*, julgado

<sup>27</sup> Disponível em <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7122>, no original em inglês: (a) *Authorization*

*The Secretary may compromise any civil or criminal case arising under the internal revenue laws prior to reference to the Department of Justice for prosecution or defense; and the Attorney General or his delegate may compromise any such case after reference to the Department of Justice for prosecution or defense.*

(b) *Record* Whenever a compromise is made by the Secretary in any case, there shall be placed on file in the office of the Secretary the opinion of the General Counsel for the Department of the Treasury or his delegate, with his reasons therefor, with a statement of—

(1)  
The amount of tax assessed, (2)  
The amount of interest, additional amount, addition to the tax, or assessable penalty, imposed by law on the person against whom the tax is assessed, and  
(3)  
The amount actually paid in accordance with the terms of the compromise.

Notwithstanding the foregoing provisions of this subsection, no such opinion shall be required with respect to the compromise of any civil case in which the unpaid amount of tax assessed (including any interest, additional amount, addition to the tax, or assessable penalty) is less than \$50,000. However, such compromise shall be subject to continuing quality review by the Secretary.

<sup>28</sup> No original em inglês: Any failure to make an installment (other than the first installment) due under such offer-in-compromise during the period such offer is being evaluated by the Secretary may be treated by the Secretary as a withdrawal of such offer-in-compromise.

<sup>29</sup> Redação no idioma original: *The Secretary shall prescribe guidelines for officers and employees of the Internal Revenue Service to determine whether an offer-in-compromise is adequate and should be accepted to resolve a dispute.*

<sup>30</sup> Redação original: *“The guidelines shall provide that officers and employees of the Internal Revenue Service shall determine, on the basis of the facts and circumstances of each taxpayer, whether the use of the schedules published under subparagraph (A) is appropriate and shall not use the schedules to the extent such use would result in the taxpayer not having adequate means to provide for basic living expenses.”*

pela *United States Claims Court* em 1985. Conforme bem sintetizado no artigo de Arnaldo Sampaio Godoy<sup>31</sup>, trata-se de caso que ilustra efeitos vinculantes ao instituto do *offer*. Em apertada síntese, os autores Frank e Bertha Kretchnar requereram restituição referente a recolhimento de imposto de renda, juros e penalidades, orçados em U\$ 19.006,05, U\$ 27.404,64 e U\$ 24.250,02, referentes aos exercícios de 1976, 1977 e 1978 respectivamente. A ré, representada pelo IRS, alegou que a matéria fora objeto de transação, e que os autores haviam preenchido e encaminhado para o fisco norte-americano o formulário 870-D. Invocou-se a doutrina da *Equitable Estoppel*, segundo a qual a adesão à matéria transacionada suscita no aderente a renúncia a eventuais direitos de insurgência, em face do acordado. A Corte aceitou a tese defendida pelo IRS, determinando que o acordo fosse mantido, em homenagem à estabilidade contratual que este deve suscitar.

Da leitura dos dispositivos legais norte-americanos acima traduzidos, percebe-se que a legislação norte-americana regula o instituto do *offer* na forma de uma cláusula geral, enquanto que a legislação brasileira aplicável ao instituto da transação é muito mais detalhista e casuística. Com efeito, enquanto a Lei n.º 13.988/2020 e a Portaria PGFN 9914/2020 detalham minuciosamente as espécies de transação e os requisitos aplicáveis às mesmas, que ainda são complementados por editais periódicos, o congênere instituto norte-americano possui uma regulamentação de forma mais tipológica no *International Revenue Code*, no qual se faculta ao contribuinte o oferecimento de uma proposta ao *International Revenue Service* mediante o atendimento de certos requisitos, que será analisada por este de forma discricionária.

### **Percebe-se que a legislação norte-americana regula o instituto do offer na forma de uma cláusula geral, enquanto que a legislação brasileira aplicável ao instituto da transação é muito mais detalhista e casuística**

O que se observa de comum entre o novel instituto brasileiro e o seu congênere norte-americano é a sua comum aptidão para a extinção do crédito tributário mediante concessões recíprocas, bem como o seu efeito vinculante na criação de uma nova obrigação. No âmbito do direito brasileiro, a transação tributária ainda é muito nova na prática, não tendo havido ainda a formação de uma interpretação jurisprudencial apta a definir os seus contornos, tarefa a que esta monografia, ainda que modestamente, se pretendeu a contribuir.

### **5. Conclusões**

Da leitura dos dispositivos legais norte-americanos acima traduzidos, percebe-se que a legislação norte-americana regula o instituto do *offer* na forma de uma cláusula geral, adotando abordagem tipológica, enquanto que a legislação brasileira aplicável ao instituto da transação brasileira trabalha com conceitos mais fechados. Com efeito, a Lei n.º 13.988/2020 e a Portaria PGFN 9914/2020 detalham minuciosamente as espécies de transação e requisitos aplicáveis às mesmas,

que ainda são complementados por editais periódicos que especificam todos os requisitos aplicáveis.

O objetivo final do instituto da transação tributária é justamente adequar o Direito Tributário aos requisitos da praticabilidade na recuperação do crédito público, permitindo ao contribuinte devedor a possibilidade de quitar o débito com alguns benefícios, bem como possibilitar à Fazenda credora a recuperação do crédito público, mediante algumas concessões.

Antes da edição da Lei n.º 13.988/2020, o instituto no direito brasileiro era alvo de controvérsias doutrinárias a respeito de sua legalidade/constitucionalidade, mormente em face dos princípios da indisponibilidade do crédito público e da estrita legalidade em âmbito fiscal. Chegou-se à conclusão de que a transação tributária respeita ambos os princípios, uma vez que depende de previsão legal e possibilita a recuperação do crédito público mediante concessões recíprocas das partes.

O estudo da legislação norte-americana mencionada nesta monografia tem por objetivo procurar aclarar algumas aporias na compreensão deste instituto, uma vez que, em um direito com uma tradição muito voltada para a prática e para a realização de acordos, é natural que o instituto em questão, ainda incipiente no direito brasileiro, já tenha tido um desenvolvimento maior em solo estadunidense.

A despeito de várias diferenças formais e materiais entre o instituto brasileiro da transação tributária e o norte-americano do *compromise*, é cediço que eles guardam entre si um arquétipo comum, qual seja, o da possibilidade de extinção do crédito tributário mediante um acordo envolvendo concessões e obrigações recíprocas entre o contribuinte e a Fazenda credora. ■

<sup>31</sup> Transação e arbitragem no Direito Tributário norte-americano, p. 429.

## 6. Referências bibliográficas

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo, Lejus, 1998.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. **Transação Tributária. O Direito brasileiro e a eficácia de recuperação do crédito público à luz do modelo norte-americano**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

FILIPPO, Luciano Gomes. **A Performance no Direito Tributário**. São Paulo: Almedina, 2016.

GODOY, Arnaldo Sampaio Moraes de. **Transação tributária. Introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Forum, 2010. – **Transação e arbitragem no Di-**

**reito Tributário norte-americano**.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro. Vol III. Contratos e atos unilaterais**.

LÓPEZ, MARIA ESTHER SÁNCHEZ. **El acuerdo de voluntades en el ámbito tributario**. In: **Transação e arbitragem no Direito Tributário. Homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

MELLO, Vitor Tadeu Carramão. **A repercussão geral e o writ of certiorari: breve diferenciação**. In: *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. **Arbitragem e transação tributárias**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

PARISI, Fernanda Drummond. **A transação tributária no Brasil. Supremacia do interesse público e a liquidação do crédito tributário**. São Paulo: IOB SAGE, 2017.

PAULA, Daniel Giotti de. **A praticabilidade no Direito Tributário. Controle jurídico da complexidade**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2018.

SOUZA, Danielle Nascimento Nogueira de. **Neurodireito, Psicologia e Economia Comportamental no combate à evasão fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

## Da Cidadania Cultural à Cidadania Fiscal

A delegada sindical em Alagoas, Carla Cristina Rocha Guerra, representou o SINPROFAZ no evento de lançamento do gibi *Turma Lajense*. A publicação integra o projeto *Da Cidadania Cultural à Cidadania Fiscal*, criado pela Prefeitura de São José da Laje, AL. O programa visa à conscientização sobre a função socioeconômica dos tributos e tem como público a comunidade escolar do Município. No âmbito da *Campanha Nacional da Justiça Fiscal – Quanto Custa o Brasil pra Você?*, o SINPROFAZ concedeu apoio institucional à publicação.

Em vídeo gravado para a ocasião do lançamento, Carla Guerra ressaltou a importância da publicação e do projeto como um todo. Segundo a Procuradora da Fazenda Nacional, ao levar às escolas o conhecimento sobre o que é o tributo e sobre como funcionam a repartição de receitas

tributárias e a gestão fiscal, o projeto possibilita maior engajamento e participação social de crianças e jovens na geração, na distribuição e, sobretudo, na fiscalização dos recursos públicos.

“Com uma linguagem simples, objetiva e lúdica, inclusive usando elementos da cultura local e regional, o gibi é uma importante ferramenta do processo de ensino e aprendizagem para a formação de cidadãos mais conscientes e aptos a exercer a cidadania plena. Essas crianças e esses jovens podem ser agentes multiplicadores das boas práticas fiscais. Só assim teremos uma melhor destinação dos recursos públicos, distribuição de renda e prestação de serviços, além do bem-estar social que, ao fim e ao cabo, é o grande objetivo do Sistema Tributário Nacional instituído pela Constituição Federal de 1988”, ressaltou a PFN Carla Cristina Guerra. ■



## Manual de Direito Tributário

Lançado pelo Procurador da Fazenda Nacional filiado Carlos Alexandre Domingos Gonzales, o livro compõe a *Coleção Direito em Essência* e oferece uma abordagem clara e objetiva a respeito do complexo Sistema Tributário Brasileiro.

Equilibrando didática e conteúdo, o *Manual de Direito Tributário* aborda temas atuais como a reforma da Previdência e a nova Lei de Falências. Ao considerar as perspectivas doutrinária e jurisprudencial, sobretudo quanto aos pontos mais polêmicos do Sistema Tributário, a obra se consolida como eficiente ferramenta de trabalho para os operadores do Direito, em especial as Procuradoras e os Procuradores da Fazenda Nacional.

O *Manual de Direito Tributário*

foi publicado pela Editora Mizuno e pode ser adquirido por meio da loja virtual. Confira: [editoramizuno.com.br/manual-de-direito-tributario.html](http://editoramizuno.com.br/manual-de-direito-tributario.html)

### Sobre o autor

Há 18 anos na Carreira e há 16 no magistério, Carlos Alexandre Domingos Gonzales se destaca pela experiência prática e docente na esfera tributária. Lotado em Ribeirão Preto, SP, é pós-graduado em Direito Econômico Internacional e Europeu pela Universidade de Coimbra, Portugal, e especialista *lato sensu* em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina. É professor titular de Direito Tributário da Universidade Paulista, campus Ribeirão Preto, SP. ■



## O imposto territorial rural: à luz do direito socioambiental ibero-americano



Apresentar um panorama do imposto territorial rural no Brasil, assim como dos impostos que incidem sobre imóveis nos países ibéricos (Espanha e Portugal) e nos demais países do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai), é o intuito da obra assinada pelos filiados Elcio Nacur Rezende e Luciano Costa Miguel.

A partir do conhecimento teórico a respeito dos impostos imobiliários, os autores realizaram uma comparação entre a realidade do Brasil e a dos referidos países e revelaram como cada um trata a extrafiscalidade do imposto sobre imóveis em áreas rurais. A análise crítica por parte dos autores possibilitou um paralelo entre as seis diferentes realidades jurídicas. É

abordada a maneira como o Brasil trata a extrafiscalidade tributária do imposto territorial rural no que concerne aos influxos do socioambientalismo.

De acordo com os PFNs Elcio Nacur Rezende e Luciano Costa Miguel, foi objetivo do trabalho demonstrar que o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, sobretudo no que se refere à preservação dos espaços rurais, tem na tributação, em especial no imposto sobre imóveis, um excelente instrumento para a preservação ambiental e o desenvolvimento social que, todavia, nem sempre é bem aproveitado.

Para saber mais sobre a obra, acesse o site da Editora Dialética. ■

PFN, conte com o serviço  
do SINPROFAZ de

# Defesa em Questões Disciplinares

## Como utilizar

Envie e-mail para [falecomjuridico@sinprofaz.org.br](mailto:falecomjuridico@sinprofaz.org.br) e solicite a atuação do escritório Innocenti Advogados Associados, parceiro do Sindicato.

## Vantagens

Além de contar com o apoio de uma equipe jurídica especializada, os filiados não têm ônus com o serviço: os honorários do escritório são integralmente absorvidos pelo Sindicato.



Sindicato Nacional dos Procuradores  
da Fazenda Nacional

# SONEGÔMETRO

626.800.0000.0000,00

BILHÕES

MILHÕES

MIL

REAIS

CENTAVOS

Estimativa de quanto o Brasil perde por ano com a sonegação e a lavagem de dinheiro

Todos os anos, a sonegação fiscal provoca um rombo nos cofres públicos. Essa fortuna financia a corrupção, o tráfico, o caixa dois. Mas que ninguém se iluda: quem paga essa conta é o cidadão. Perde também o setor produtivo do país, pois empresários sérios, que geram emprego e renda e lutam dia a dia para manter competitivos os seus negócios, sofrem com a concorrência desleal daqueles que fazem da sonegação a principal fonte de lucro

Acesse [quantocustaobrasil.com.br](http://quantocustaobrasil.com.br) e saiba mais sobre a Campanha Nacional da Justiça Fiscal



Sindicato Nacional dos Procuradores  
da Fazenda Nacional