



Na Mídia

22/04/2025 | [Valor Econômico](#)

AGU elabora proposta para reforma do processo tributário

Texto será levado ao grupo de trabalho criado para elaborar anteprojeto, que poderá ou não acatar as sugestões

Beatriz Olivon | Jéssica Sant'Ana



Um anteprojeto de reforma processual tributária deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional em pouco menos de 40 dias. O texto será elaborado pelo grupo de trabalho criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que se reúne pela primeira vez esta semana e terá nas mãos, como ponto de partida, uma proposta capitaneada pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Tributaristas consideram necessária a medida para manutenção do acesso à Justiça de contribuintes que necessitem solucionar questões relacionadas às mudanças promovidas no sistema tributário nacional. O objetivo, afirmam, é garantir a eficiência e a segurança jurídica prometidas na época da tramitação da reforma, que criou a Contribuição (CBS, de competência federal) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS, dos Estados e municípios), em substituição ao PIS, Cofins, IOF-Seguro, ICMS e ISS.

A primeira reunião do grupo está prevista para quinta-feira e seus integrantes poderão ou não adotar as sugestões do governo federal. A proposta da AGU é da criação de uma espécie de foro nacional tributário, com competência para julgar conjuntamente os dois tributos em todo o país, atuando em primeira e segunda instâncias.

A ideia é que o CNJ abra um processo seletivo para selecionar os juízes federais e estaduais interessados, que atuariam exclusivamente no julgamento dos processos envolvendo a CBS e o IBS. Não há previsão de realização de concurso público nem de criar uma esfera tributária.

Assim, ao invés de atuar com todas as áreas do direito, como é praxe, os juízes selecionados seriam especializados na reforma do consumo. Isso já acontece em alguns Estados com varas e turmas de segunda instâncias especializadas em direito empresarial, recuperação judicial e falência. Mas não há unificação entre juízes federais e estaduais em uma vara nacional do assunto.

Sobre o local em que a ação deverá ser proposta, problema que preocupa tributaristas, a ideia proposta pela AGU é de que o fórum competente seja o do Estado onde está a sede da empresa, e não o da localidade onde o tributo é pago.

Segundo Leonardo Alvim, procurador da Fazenda Nacional e um dos representantes da AGU no grupo de trabalho criado pelo CNJ, pelas regras atuais, ações tributárias teriam que ser propostas onde o serviço é prestado ou o bem é vendido, o que é hoje um complicador para os grandes contribuintes. A sugestão, diz, é concentrar os pedidos no domicílio das empresas, já que a tributação, como aprovada pela reforma, será no destino.

“A tributação no destino, quando são feitas operações com bens e serviços no país inteiro, obrigaría o contribuinte a demandar fora do seu domicílio, o que é um problema enorme para os grandes”, afirma Alvim. O foro nacional, acrescenta, resolveria tanto o problema de decisões divergentes quanto do local onde as ações devem ser propostas. “Seria um fórum com competência para os dois tributos e que abrangeeria o território todo”, completa o procurador, reiterando que o novo grupo tem independência para adotar outras soluções.

A ideia da AGU ainda pode enfrentar resistência, segundo alguns interlocutores ouvidos pelo Valor. A resistência estaria na criação de um fórum nacional, cujo funcionamento ainda não estaria muito claro.

O local onde as ações são propostas e a quem caberá julgá-las (Justiça Estadual ou Federal) serão pontos centrais da proposta, de acordo com tributaristas ouvidos pelo Valor. “É o mesmo tributo, só muda quem vai arrecadar”, explica a advogada Priscilla Faricelli, sócia do Demarest Advogados, sobre a CBS e o IBS, que terão regimentos idênticos.

“Iniciativa do CNJ de criar um grupo amplo demonstra que há preocupação com o contencioso judicial”

— Bernard Appy

Hoje, a Justiça Estadual julga processos sobre ISS e ICMS, que são cobrados por municípios e Estados e possuem legislação específica. Já as demandas sobre tributos federais são analisadas pela Justiça Federal. Esse cenário vai mudar com a implementação da CBS e do IBS, que têm os mesmos princípios.

Caso não haja reforma processual tributária, alertam os especialistas, decisões divergentes entre as esferas estadual e federal sobre IBS e CBS poderão trazer problemas porque, se o contribuinte faz uma operação, ele gera a base de

cobrança dos dois tributos. Além disso, acrescentam, divergências entre decisões de tribunais, no caso dos federais, manteriam a atual insegurança jurídica. Hoje, os casos são levados a instâncias superiores para o “desempate”, perpetuando as discussões por mais tempo.

Secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, Bernard Appy considera “muito louvável” a iniciativa do CNJ de criar um grupo amplo para debater a reforma do processo tributário, com representantes da magistratura de várias instâncias. “Essa iniciativa demonstra que há essa preocupação com o contencioso judicial, para que a solução gere o máximo de segurança jurídica e maior eficiência [para o novo sistema tributário].”

Appy conta que essa preocupação com o contencioso judicial que pode ser gerado com a reforma do consumo foi identificada pelo governo desde 2023. “Essa preocupação decorre de vários fatores, principalmente das limitações que existem hoje para ajuizamento de ações judiciais, porque hoje você tem que ir até o Estado fazer o ajuizamento. Com a mudança do princípio para o destino, há essa preocupação grande com a harmonização da jurisprudência da CBS e do IBS e também com timing do julgamento, porque às vezes o contribuinte pode entrar com duas ações [uma pra CBS e outra pro IBS], e uma delas andar mais rápida que a outra”, afirma Appy.

O secretário avalia que o ideal é que a proposta de reforma seja aprovada o “mais cedo possível”, mas que o prazo máximo é até o início da cobrança do IBS, a partir de 2029. “O problema se torna mais grave a partir de 2029, então é importante que haja essa mudança no processo judicial de forma a evitar esses problemas processuais”, diz Appy.

Alvim acredita que será possível aprovar a PEC até 2026, já que ela será construída de maneira consensual com o Poder Judiciário. “Será a maior reforma processual de direito tributário do Brasil, se for aprovada”, diz o procurador da Fazenda Nacional.

Segundo Priscila Faricelli, a reforma do contencioso tributário já resolve “grande parte dos problemas”. Para a advogada, o assunto deveria ter tramitado junto com a reforma, para não haver o risco de ela entrar em funcionamento sem esses ajustes. Mas a advogada acredita que há tempo suficiente para a aprovação da emenda constitucional antes das primeiras autuações.

A reforma processual, de acordo com Alberto Medeiros, sócio da área tributária do Carneiros Advogados, é tão fundamental quanto a tributária. “Por um lado, na apuração dos tributos há uma simplificação, mas no contencioso, que é um grande problema brasileiro, vai haver um cenário de agravamento se não for adaptado”, afirma.

