

PROJETO DE LEI Nº 6.064, DE 2016

Apensado: PL nº 9.935/2018

Altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que "Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências", para extinguir o voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado GUIGA PEIXOTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 6.064, de 2016, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera o Decreto nº 70.235/1972, para extinguir o voto de qualidade do presidente dos órgãos colegiados que compõem o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF); para estabelecer que prevalecerá a interpretação mais favorável ao contribuinte em caso de empate nas votações de tais órgãos; e para possibilitar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ingressar com ação judicial contra eventual decisão administrativa do Conselho que repute incorreta.

De acordo com a fundamentação do Projeto, as medidas propostas objetivam possibilitar decisões mais imparciais no julgamento dos processos fiscais no âmbito do aludido Conselho.

Ainda de acordo com o Deputado Autor, na medida em que o contribuinte pode solicitar a qualquer momento a análise da matéria pelo Poder Judiciário, é razoável que, nesse caso específico, a Fazenda Pública também possa solicitar manifestação daquele Poder.

À proposição está apensado o PL nº 9.935/2018, que estabelece que **(i)** no caso de empate na votação dos órgãos do CARF, ter-se-á por provido o recurso do contribuinte ou ter-se-á por negado provimento ao recurso da Fazenda Nacional, nos termos do art. 112 do Código Tributário Nacional (CTN); e que, nos crimes fiscais,

as causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário suspendem, a qualquer momento, a pretensão punitiva do Estado.

As mencionadas proposições estão submetidas à apreciação do Plenário e tramitam em regime de urgência, em razão da aprovação do Requerimento de Urgência nº 1.577/2019.

Devem proferir parecer as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) quanto ao mérito; de Finanças e Tributação (CFT), em relação à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e ao mérito dos Projetos; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e quanto ao mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 1º, § 2º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT), sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve “*concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter meramente procedimental, a qual não possui repercussão direta ou indireta sobre a receita ou a despesa da União.

A proposição apensada segue linha análoga, inovando apenas ao suspender a pretensão punitiva do Estado em crimes contra a ordem tributária enquanto suspensa a exigibilidade do crédito tributário, medida que também não tem repercussões imediatas sobre receitas ou despesas públicas federais.

Portanto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União Federal, **não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.**

Em relação ao **mérito**, entendemos que as medidas propostas nos Projetos ora examinados não são oportunas.

O art. 25, § 9º, do Decreto nº 70.235/1972, recebido pela Constituição Federal de 1988 como lei ordinária, estabelece que “os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, **terão o voto de qualidade**, e os cargos de Vice-Presidente, por representantes dos contribuintes” (grifamos).

Os projetos de lei tencionam extinguir o voto de qualidade acima referido, bem como almejam prever que nos casos de empate no julgamento administrativo se aplique a interpretação mais favorável ao contribuinte.

O art. 37, § 4º, proposto no PL prevê como contrapartida à Fazenda a possibilidade de ingressar com a ação judicial. Cabe esclarecer que não se trata de contrapartida, mas de acesso ao Judiciário, que também é admitido ao contribuinte. Logo, a proposta não reduz litígios, umas das funções do processo administrativo, mas, pelo contrário, os incentiva. Prevê que a Fazenda e o contribuinte, após discussão no Tribunal Administrativo, continuem a propor, ambas as partes, nova discussão no âmbito judicial.

Além disso, o PL não estabelece o rito processual específico para a situação exposta, de modo que eventual Ação Judicial de Conhecimento e suas etapas ou eventual Ação Executiva vão prolongar, por anos, indevidamente, em prejuízo aos cofres públicos, o cumprimento espontâneo da obrigação tributária por parte dos sujeitos passivos. Assim, a proposta onera ainda mais o poder judiciário e enfraquece a arrecadação, agravando ainda mais o déficit público.

O fisco tem o poder privativo de lançar e rever o lançamento tributário (artigos 142 e 149 do CTN). O lançamento é ato vinculado e, na sistemática atual disposta no CTN, não cabe ao Fisco efetuar lançamentos em desacordo com a legislação ou em valores menores que o previsto em lei, pois é indisponível o crédito tributário. Nos termos do art. 145, I e II, do CTN, o lançamento pode ser modificado por decisão em processo administrativo fiscal, iniciado por impugnação do contribuinte.

Se há presunção de legitimidade do lançamento tributário, é esse *status* que, necessariamente, tem que ser revertido no julgamento administrativo. Havendo empate em sede de contencioso, tem-se, por decorrência lógica, que não houve reforma do ato ou do julgado anterior, quer seja da autuação (lançamento

tributário) quer seja do julgamento de primeiro grau (em sede das Delegacias de Julgamento – DRJs), de modo que deve ser mantido o status anterior, ou seja, deveria prevalecer o ato impugnado.

Ademais, atualmente a decisão administrativa irreformável a favor do contribuinte extingue definitivamente o crédito tributário, em conformidade com o art. 156, IX, do CTN. Já a decisão definitiva que mantém o crédito tributário lançado poderá ser questionada em sede judicial. No mesmo sentido é o disposto nos art. 42 e 45 do Decreto nº 70.235, a prever que o contribuinte fica exonerado dos gravames do litígio. O crédito tributário é matéria reservada a Lei Complementar, conforme art. 146, III, da Constituição Federal.

Se a decisão do CARF possui natureza de ato administrativo, e está ligada à autotutela administrativa, não pode ser o voto de qualidade direcionado ao contribuinte, pois este sequer possui o poder de praticar o ato administrativo. Dessa forma, a participação do contribuinte no Conselho de julgamento é medida excepcional, em que a Administração lhe permite participar do processo de julgamento. Não se pode inverter a lógica da autotutela administrativa e atribuir o voto de qualidade ao contribuinte. A adoção da interpretação mais benéfica aos contribuintes em todo e qualquer caso de empate de votos no julgamento no CARF configuraria ofensa ao princípio da supremacia do interesse público.

Se existe um voto de qualidade sempre em favor do contribuinte, e continua o litígio judicial, não cabe, no mesmo sistema, o reconhecimento pelo Fisco de que aquele crédito foi extinto. Além disso, a atuação da Fazenda Nacional, vinculada ao Ministério da Economia, em sentido oposto à decisão colegiada do Tribunal Administrativo há que ser residual e excepcional. Tornar regra a ação judicial da Fazenda contra a decisão em voto de qualidade “dos contribuintes” após o julgamento no CARF, mostra-se contrário à redução de litígios, desrespeita o ato administrativo (lançamento do crédito tributário) e o julgamento que não chegou a uma decisão unânime.

O CARF é um tribunal administrativo de revisão, ligado ao princípio da autotutela das decisões administrativas, não por outro motivo as decisões a ele submetidas podem ainda ser revistas pelo Poder Judiciário. Para o contribuinte, a revisão é sempre possível, pois se está a contrapor à decisão administrativa. Para o Fisco, por outro lado, essa revisão restringe-se a situações específicas.

Transformar-se o CARF de tribunal administrativo em tribunal de revisão de atos por parte dos contribuintes levaria à desfiguração do órgão e em

questionamentos sobre o seu caráter de tribunal revisor administrativo. A composição do órgão não deve ser confundida com a autorização para adoção de decisões de revisão de atos administrativos por parte dos contribuintes, pois aí se estaria a tratar de outras formas de resolução de conflitos, e não de um tribunal administrativo. Por consequência, haveria questionamentos quanto à composição paritária do órgão ou à sua caracterização enquanto meio para a resolução de conflitos, a sobrepor os interesses individuais dos contribuintes ao interesse público, de onde adviriam questionamentos quanto à dispensa de créditos tributários ausentes à revisão administrativa. Ainda, afastando o caráter administrativo da revisão do ato, haveria a impossibilidade de submissão dos julgamentos administrativos dos atos ao Tribunal ao Poder judiciário.

Outrossim, colhe-se da justificativa do projeto que o seu objetivo seria “*buscar uma decisão mais imparcial no julgamento dos processos fiscais*”. Se o julgamento favorável à Fazenda no Tribunal Administrativo fosse um desafio de parcialidade a se resolver, a solução, certamente, não poderia ser, simplesmente, escolher o outro lado, o do contribuinte, pois persistiria a alegada imparcialidade.

É dever dos conselheiros do CARF agir com imparcialidade, independente de quem lhes tenha indicado. A escolha do conselheiro representante da fazenda Nacional recairá sobre os nomes constantes da lista tríplice encaminhada pela RFB, e a de conselheiro representante dos Contribuintes recairá sobre os nomes constantes de lista tríplice elaborada pelas confederações representantes de categorias econômicas e pelas centrais sindicais.

A proposta parte do pressuposto que não comprova, qual seja, o de que os representantes da Fazenda Nacional sempre votam a favor da Fazenda. Assim, supõe-se que os representantes da Fazenda, por serem servidores públicos, atuem sempre com parcialidade, essa fundamentação não se sustenta.

Ampliar para quaisquer casos as hipóteses em que a Fazenda se contrapõe às decisões do Tribunal Administrativo exigiria alteração por Lei Complementar. Nesse cenário, que admite apenas por hipótese, não há julgamento definitivo nem para a fazenda nem para o contribuinte, e fica mantido o crédito tributário, mesmo após o julgamento administrativo que a lei, na forma proposta pelo PL, diz ser favorável ao contribuinte. Ou seja, a decisão é favorável ao contribuinte, mas ela não extingue o crédito tributário, pois passível de a PGFN entrar com a ação judicial contra ele. Conseqüentemente, se a decisão do tribunal administrativo em

nada impede que a discussão vá ao judiciário, não há justificativa sequer para a sua existência.

O CTN estabelece em seu art. 156, IX, que a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória, extingue o crédito tributário. O Decreto nº 70.235 de 1972 – PAF, em seu art. 42 diz que são definitivas as decisões administrativas de segunda instância de que não caiba mais recurso ou, se cabível, quando decorrido o prazo sem sua implementação. Assim, ao alterar-se o mesmo PAF para dizer que as decisões de segunda instância (que são definitivas) nas quais ocorra o empate serão convertidas em favoráveis ao contribuinte e, simultaneamente, dizer que a PGFN pode impetrar ação judicial para desfazer tal decisão, está-se contrariando tanto a definitividade dada no art. 42 como contrariando o inciso IX do art. 156 do CTN. Logo há que tal proposta ser objeto de Lei Complementar para reformar o inciso IX do art. 156 do CTN, como o art. 42 do PAF também deverá ser objeto de alteração com inclusão de exceção à definitividade da decisão de segunda instância quando ocorrer empate nos votos julgadores.

Atente-se que o inciso IX do art. 156 do CTN prevê uma hipótese em que a decisão irreformável administrativamente possa ser objeto de ação judicial: quando passível de anulação.

Logo, em sendo a decisão, cujo empate favorece ao contribuinte, plenamente legal, posto que permitida pela lei (considerando aqui a hipótese proposta pelo PL), não há que se falar que ela atenda a essa condição do inciso IX, do art. 156 do CTN. Sendo, repise-se, a proposta de inclusão do §4º no art. 37 do PAF contrária ao CTN e, portanto, incabível sua aprovação.

A administração Tributária tem adotado o caminho inverso, a reconhecer e aplicação as decisões dos Tribunais Superiores e a prever incluir o art. 19, VII, na Lei 10.522, de 2002, no sentido de adotar a Súmula de Administração Tributária Federal, a uniformizar entendimentos, a se vincular às decisões, a reduzir litígios. A proposta apresentada se mostra contrária a esse esforço de redução de litígios e vem desfigurar o Tribunal Administrativo.

Oportunamente há que se mencionar que as decisões tomadas por voto de qualidade no CARF têm pouquíssima estatística quando comparadas com o total de processos julgados no CARF. Dados do próprio conselho informam que, em 2016 e 2017, foram proferidos 21.758 acórdãos, dos quais apenas 1.199 (5,5% do total) se deram por voto de qualidade a favor do Fisco.

Por fim, entendemos que não é conveniente aprovar nesta oportunidade sobre a questão relativa à ampliação das hipóteses suspensão da pretensão punitiva de crimes fiscais, pois se trata de matéria sem conexão com o tema relativo aos critérios aplicáveis ao julgamento de processos administrativos fiscais e porque o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que, como regra, as modificações sofridas pelo crédito tributário após sua constituição válida e definitiva não devem interferir no âmbito penal, fato que recomenda que as exceções legais a tais diretriz sejam restritas e pontuais, e não gerais, como pretendido no PL nº9.935/2018.

Em face do exposto, votamos pela **não implicação financeira ou orçamentária da matéria** em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária, e no **mérito**, pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nº 6.064 de 2016, e Projeto de Lei nº 9.935/2018, apensado.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado GUIGA PEIXOTO
Relator