

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.260, DE 2007

Altera o Decreto nº 83.304, de 28 de março de 1979, para excluir a possibilidade de recurso especial à Câmara Superior de Recursos Fiscais, na hipótese de decisão de segunda instância ter negado provimento a recurso de ofício.

Autor: SENADO FEDERAL - FRANCISCO DORNELLES

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

Com o Projeto de Lei nº 1.260, de 2007, oriundo do Senado Federal, pretende-se incluir novo parágrafo ao art. 3º do Decreto nº 83.304, de 28 de março de 1979, com o intuito de estabelecer que não cabe recurso especial à Câmara Superior de Recursos Fiscais - CSRF da decisão do Conselho de Contribuintes (atual Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF) que tiver negado provimento a recurso de ofício interposto pela autoridade de primeira instância.

Em sua justificativa, o autor da proposição, Senador Francisco Dornelles, ressalta que o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, ao disciplinar o processo administrativo fiscal, determina, em seu art. 34, que a autoridade de primeira instância recorra de ofício sempre que a decisão exonere o sujeito passivo do pagamento de tributo e multa de valor total superior ao fixado pelo Ministro de Estado da Fazenda, ou deixe de aplicar pena de perda de mercadorias ou outros bens cominada à infração denunciada na formalização da exigência.

Esclarece o autor que, nas hipóteses de cabimento de recurso especial para a CSRF, previstas no art. 3º do Decreto nº 83.304, de 1979, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pode intentar tal recurso mesmo na hipótese de a Câmara do antigo Conselho de Contribuintes ter negado provimento ao recurso de ofício, o que se revela como um procedimento procrastinatório, já que a decisão recorrida resulta de dois julgamentos administrativos que concluíram pela improcedência da exigência fiscal.

Nesses termos, a iniciativa teria o cunho de aperfeiçoar o processo administrativo fiscal, ao impedir que decisão favorável ao contribuinte proferida pelo julgamento em primeira instância e confirmada pelo antigo Conselho de Contribuintes seja objeto de nova contestação pela Fazenda Pública.

Submetido à apreciação conclusiva pelas Comissões, o projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, onde foi aprovado.

A proposição vem agora a esta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, para exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e de mérito, e posteriormente seguirá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

Nesta CFT, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Exame de Adequação Orçamentária e Financeira

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano

plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e as normas pertinentes à receita e despesa públicas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 32, X, “h” e 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A proposição sob análise pretende, em resumo, excluir a possibilidade de interposição de recurso especial junto à Câmara Superior de Recursos Fiscais contra decisão do antigo Conselho de Contribuintes que, após ter sido acionado por recurso de ofício, tenha confirmado posicionamento formulado pela autoridade de primeira instância.

Conforme esclarece seu autor, a medida visa a eliminar excessivas instâncias administrativas recursais em um contexto em que as decisões proferidas em julgamento de primeira e segunda instância confirmam a improcedência da exigência fiscal.

A medida proposta não interfere na obrigação de pagar tributo e, conseqüentemente, não traz implicações sobre a capacidade estatal de arrecadar, restringindo-se a definir critérios para a aplicação de recurso especial no âmbito do processo administrativo fiscal. Além disso, a matéria não fere quaisquer dispositivos ou preceitos contidos na legislação fiscal, notadamente na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017).

Por todo o exposto, entendo que o Projeto de Lei nº 1.260, de 2007, não implica aumento ou diminuição de receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento sobre a adequação orçamentária ou financeira da proposição.

II.2 – Exame do Mérito

De início, deve-se esclarecer que, quando este projeto de lei foi proposto, em 2007, a estrutura do contencioso administrativo federal de segunda instância era absolutamente diversa. Na época, existiam três

Conselhos de Contribuintes que julgavam recursos de ofício e voluntários de decisões de primeira instância proferidas pelas Delegacias de Julgamento. Contra as decisões dos Conselhos, era possível a apresentação de quatro tipos de recursos para a CSRF:

- a) Recurso especial de divergência contra decisão que desse à lei tributária interpretação divergente de outra turma julgadora. Esse recurso poderia ser apresentado tanto pelo contribuinte quanto pela Procuradoria da Fazenda Nacional - PFN;
- b) Recurso especial contra decisão não-unânime, quando fosse contrária à lei ou à evidência da prova. Esse recurso era privativo da PFN, que poderia levar a discussão dos fatos do processo para a CSRF;
- c) Recurso voluntário contra decisão que desse provimento a recurso de ofício, que, por evidente, somente poderia ser apresentado pelo contribuinte, que levava a apreciação dos fatos para a CSRF;
- d) Recurso extraordinário contra decisão de Turma da CSRF que desse à lei tributária interpretação divergente de outra de suas Turmas.

Contudo, essa situação foi profundamente alterada pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, na ocasião em que os antigos Conselhos de Contribuintes foram unificados no atual CARF. Para se ter uma ideia da mudança, essa lei terminou por revogar o próprio Decreto nº 83.304, de 1979¹, que é alterado por esse projeto de lei, o que obrigaria no mínimo, caso fôssemos favoráveis ao mérito, à confecção de um substitutivo que se referisse à legislação vigente.

¹ Art. 79. Ficam revogados:

(...)

XI – a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais:

a) o Decreto no 83.304, de 28 de março de 1979.

(...)

Atualmente, o Decreto nº 70.235, de 1972, que possui o status de lei ordinária e regula o processo administrativo fiscal, prevê apenas um recurso à Câmara Superior de Recursos Fiscais: de decisão que der à lei tributária interpretação divergente da que lhe tenha dado outra Câmara, turma de Câmara, turma especial ou a própria Câmara Superior de Recursos Fiscais. Isto é, de todos os recursos anteriormente existentes, manteve-se apenas o do item “a” acima citado, permitindo-se que as partes recorram somente no caso de existirem outras decisões do CARF ou da CSRF que interpretem a lei tributária de forma diversa.

Assim, a análise dos fatos de um processo administrativo tributário somente ocorre até a decisão de uma das turmas do CARF. A discussão apenas sobe para a CSRF se existir divergência em matéria de direito. Isso reduziu em muito a quantidade recursos e permitiu que a CSRF se especializasse apenas como uma instância unificadora de jurisprudência.

Nesse contexto, não há sentido em se proibir o recurso especial nos casos em que se negou provimento a recurso de ofício, sob a alegação de que a discussão já estaria esgotada e apenas se estaria protelando a decisão final favorável ao contribuinte. Isso porque o recurso somente será admitido se, de fato, for comprovada a existência de outra decisão do CARF ou da CSRF que tenha decidido de forma diversa. Isto é, o recurso somente é analisado caso exista a possibilidade de se decidir a favor da Fazenda Nacional.

Um exemplo ajuda a aclarar a situação. Há alguns anos, existia forte discussão sobre qual o prazo de decadência para o lançamento tributário, sendo que até mesmo entre as Turmas do CARF (e dos antigos Conselhos de Contribuintes) se adotavam prazos diversos. Imagine-se, então, que um Auditor Fiscal fez o lançamento com o uso do prazo mais benéfico ao Fisco, e que a Delegacia de Julgamento tenha adotado o prazo mais curto e reconhecido a decadência parcial do crédito tributário, e por isso recorrido de ofício. Imagine-se, ainda, que a Turma Julgadora do CARF para a qual o processo foi sorteado também adotasse o mesmo entendimento da primeira instância e negado provimento ao recurso de ofício. Nesse caso, interessaria à PFN apresentar

recurso especial de divergência à CSRF, a quem caberia unificar a jurisprudência e decidir qual o prazo decadencial correto, havendo chances concretas de se decidir favoravelmente à Fazenda Nacional.

Esse exemplo está longe de ser hipotético, pois, de fato, a CSRF terminou por adotar a tese do Superior Tribunal de Justiça, aplicando o prazo decadencial mais favorável ao Fisco nos casos em que houvesse pagamento antecipado, e, por consequência, centenas de decisões foram revertidas a favor da União².

Entendo que somente esse exemplo já serve para superar a própria razão do projeto de lei em discussão: de que o recurso especial contra a negativa de recurso de ofício seria inútil e protelatório. Além disso, a alteração legislativa corresponderia a uma injusta desvantagem contra uma das partes litigantes. Isso porque a Fazenda Nacional não poderia recorrer de uma decisão a ela contrária que tivesse sido repetida nas duas instâncias anteriores, enquanto o contribuinte continuaria com o direito de se insurgir nos casos em que tanto a Delegacia de Julgamento quanto a Turma do CARF tivessem decidido contrariamente a seus interesses.

Desse modo, penso que a legislação atual já reduziu suficientemente os recursos contra decisões proferidas no CARF, mantendo apenas o recurso especial no caso da existência de decisões divergentes, e transformando a Câmara Superior de Recursos Fiscais em uma instância de unificação de jurisprudência. Por conseguinte, entendo que o presente projeto de lei traz modificações que somente desequilibram esse sistema, em prejuízo da qualidade da decisão administrativa final, pelo que sou a ele contrário.

Por todo o exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 1.260, de 2007, em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento sobre a adequação orçamentária ou financeira da proposição e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de maio de 2017.

² Do mesmo modo, centenas de decisões foram decididas favoravelmente aos contribuintes nos casos em que não existiram pagamentos antecipados.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2017-7191