



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº , DE DE DE 2023
(Do Sr. Gilson Marques)

Aumenta as garantias dos contribuintes e responsáveis tributários, quanto à ampla defesa e ao contraditório, ao ampliar os deveres do estado de fundamentar e motivar, alterando o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar acrescido dos seguintes art. 38-A e art. 38-B:

"Art. 38-A. As decisões colegiadas proferidas nos processos administrativos fiscais serão motivadas e fundamentadas, enfrentando os argumentos das decisões anteriores e respondendo a todas as razões de defesa suscitadas pelos sujeitos passivos, inclusive sobre as matérias de ordem pública, às quais prescindem de impugnação, de recurso e, na instância especial de que trata o inciso II do § 2º do art. 37, de prequestionamento.

§ 1º A motivação deve indicar os fatos e os fundamentos jurídicos e ser explícita, clara e congruente.

§ 2º Não atende ao disposto neste artigo a decisão que consiste somente em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, ou a manutenção de decisões anteriores pelos próprios fundamentos.

§ 3º As decisões orais deverão constar na ata de julgamento do processo e no corpo do respectivo acórdão, declarando a posição de cada um dos membros do colegiado.

§ 4º Nos casos em que o relator restar vencido, o julgador ou conselheiro que acompanhar o relator pelas conclusões, ou que divergir, deverá apresentar suas razões de decidir ou acompanhar as razões já apresentadas, por escrito, por outro integrante do colegiado.

§ 5º Aplica-se às decisões de que trata o *caput* o art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, com as devidas adaptações."

"Art. 38-B. O art. 29 aplica-se ao julgamento no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, correspondendo à referida





CÂMARA DOS DEPUTADOS

autoridade o relator, que determinará a diligência de forma monocrática, ou a turma colegiada, que poderá determiná-la durante o julgamento.”

Art. 2º O arts. 28 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28. Na decisão em que for julgada questão preliminar sempre será também julgado o mérito, ainda que incompatíveis, por economia processual, e dela constará o indeferimento fundamentado do pedido de diligência ou perícia, se for o caso.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Lei altera a Lei do Processo Administrativo Fiscal (o Decreto nº 70.235/1972) para aumentar as garantias dos contribuintes e responsáveis tributários, quanto à ampla defesa e ao contraditório, ao ampliar os deveres do estado de fundamentar e motivar, determinando que as decisões colegiadas enfrentem os argumentos das decisões anteriores e todas as razões de defesa suscitadas, inclusive sobre as matérias de ordem pública.

É importante deixar expresso que as matérias de ordem pública prescindem de impugnação, de recurso e de prequestionamento. Os julgamentos do CARF, e também da primeira instância, têm sido restritivos, por óbices formais, nessas análises e suprimido direitos dos contribuintes.

Há pouca utilidade em cancelar lançamentos tributários com vícios, por exemplo, de decadência, de prescrição ou de nulidades; que, inevitavelmente, irão sucumbir na justiça. Isso vai na contramão da economia de recursos públicos e atenta contra a eficiência da administração pública.

A inter-relação entre a fundamentação e a ampla defesa e ao contraditório é bem conhecida no âmbito do direito processual tributário:

“A contraface estatal do direito à ampla defesa é o dever inafastável de a autoridade jurisdicional, incluída a administrativa, apreciar toda e qualquer questão de fato e de direito que vier a ser aventada pelas partes no âmbito de suas alegações, desde que, por óbvio, as matérias estejam abarcadas pela competência legal dos órgãos jurisdicionais administrativos tributários. (...)”

Isso porque, para além da indicação das razões de fato e de direito que dão respaldo empírico ao processo decisório e da explicitação do processo racional (indutivo, dedutivo ou abduutivo) do qual resultou a decisão, a autoridade jurisdicional deverá também enfrentar, para rechaçar ou acolher, cada uma das razões trazidas, em suas respectivas





CÂMARA DOS DEPUTADOS

manifestações, pelos sujeitos parciais do processo jurisdicional, deixando expressas as razões pelas quais cada uma das alegações que, em tese, poderiam induzir o resultado pretendido pela parte, foram acolhidas ou rechaçadas. (...)

É nesse exato ponto, aliás, que os princípios da motivação/fundamentação e da ampla defesa se tocam, pois a omissão do julgador acerca de alegação das partes que tenha o condão de, por si só, influenciar o resultado do julgamento, não só constituirá um ato de violação ao dever de fundamentar - que se volta, como dissemos, ao controle da decisão -, mas também uma grave afronta ao direito à plena defesa, o qual, conforme também anotamos anteriormente, tem como inerente contrapartida o dever de apreciação de todas as questões de fato e de direito alinhavadas pelas partes.

Podemos concluir, desse modo, que o pleno cumprimento do dever de fundamentar as decisões normativas de cunho jurisdicional constitui condição indispensável à validade do pronunciamento decisório administrativo-tributário, de sorte que a não observância dos requisitos prescritos, "pela negativa", no sobrecitado art. 489, §1º, do CPC, implicará, necessariamente, a nulidade da decisão administrativa tributária, seja por sua incontrolabilidade, seja por conta do inescapável cerceamento de defesa." ¹

"A presença do princípio do contraditório implica, necessariamente, o dever de motivação dos atos praticados pela autoridade administrativa sem o que se inviabilizaria a possibilidade de o administrado lhes apresentar contrariedade." ²

Busca-se instituir uma disciplina mais protetora do que a constante no art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, trazendo o principal deste artigo e modificando o que não é mais apropriado para o processo administrativo fiscal, a exemplo da mera concordância com documentos anteriores e a possibilidade de decisões orais estarem apartadas dos acórdãos.

Na sequência, afastam-se as decisões que consistem somente em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, ou a manutenção de decisões anteriores pelos próprios fundamentos. Prática usual em instâncias julgadoras mais preocupadas com a produção de número de decisões do que com o justo julgamento de direitos dos pagadores de tributos.

Ademais, propõe-se, nos casos em que o relator restar vencido, o julgador ou conselheiro que acompanhá-lo pelas conclusões, ou que divergir, deverá apresentar suas razões de decidir ou acompanhar as razões já apresentadas, por escrito, por outro integrante do colegiado.

1 PRIA, Rodrigo Dalla. Direito Processual Tributário. 1ª edição. São Paulo: Noeses, 2020. pgs. 639, 648 e 649.

2 ROCHA, Sergio André. Processo Administrativo Fiscal, controle administrativo do lançamento tributário. 3ª edição. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2009. pg. 115.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com isso, evita-se a proliferação de decisões ou acórdãos em que não se sabe quais foram as razões de decidir de todos os julgadores ou conselheiros, a exemplo dos casos dos votos médios e de desempate.

Por fim, apesar da clareza do art. 15 do Código de Processo Civil de 2015, estamos deixando expresso que se aplicam às decisões objeto do projeto o art. 489 do citado código, com as devidas adaptações, como a equivalência entre contestação e recurso e entre juiz e julgador ou conselheiro.

Conclui-se que o presente PL é necessário para efetivar o inciso LV do art. 5º da Constituição; que estabelece, como direito e garantia fundamental, *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*.

Entendemos também que algumas normas do Decreto nº 70.235/1972 podem ser aperfeiçoadas.

Propõe-se a inclusão de um artigo para esclarecer a possibilidade do conselheiro no CARF, na apreciação da prova, formar livremente sua convicção, podendo determinar as diligências que entender necessárias.

A essência deve prevalecer sobre a forma, principalmente no âmbito do processo administrativo fiscal, onde o que importa é a verdade material e em que há o dever de ofício de controle da legalidade dos lançamentos tributários, conforme prevê o art. 149 do Código Tributário Nacional. Assim entende a boa doutrina³:

“De acordo com o princípio da busca pela verdade real, também conhecido como princípio da busca pela verdade material, decorrente direto da regra da legalidade, a Administração não pode agir baseada apenas em presunções, sempre que lhe for possível descobrir a efetiva ocorrência dos fatos correspondentes.

Diz-se decorrência direta da legalidade porque o efetivo conhecimento dos fatos é indispensável a que haja a correta observância das leis que lhes são aplicáveis. Presumindo a ocorrência de um fato que na verdade não ocorreu, a Administração termina por aplicar ao caso uma lei que, a rigor, sobre ele não incidiu, não lhe sendo aplicável. Pratica-se, em outras palavras, uma ilegalidade em face do desconhecimento da verdade.”

As Súmulas nºs 346 e 473, do Supremo Tribunal Federal, consagram o entendimento de que a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, o que ganha maior relevo no âmbito tributário, que representa interferência direta na economia e na concorrência.

Com base na constatação de que a imensa maioria dos pedidos de diligência indicados pelos relatores de processos administrativos fiscais são acatados pelos órgãos colegiados, estamos excetuando do princípio da colegialidade as requisições de diligências, que poderão ocorrer por decisão

3 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Processo tributário. 14ª edição. Barueri [SP]: Atlas, 2022. pgs. 30 e 31.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

monocrática do relator, sem prejudicar a competência da turma colegiada, de forma que os julgadores possam formar com melhor segurança suas convicções e visando otimizar o fluxo processual.

Esse novo artigo irá evitar retrabalho e o desperdício de recursos públicos.

Ademais, propõe-se alterar o art. 28 do mesmo normativo, visando obter maior celeridade processual e evitar os retornos de processos às unidades preparatórias e instâncias iniciais de julgamento, frente a constatação de que as decisões que se encerram nas questões preliminares acabam por ser reformadas nas instâncias superiores e retornam para o início, após a passagem de longos anos, comprometendo a razoável duração do processo.

Assim, estabelece-se que, na decisão em que for julgada questão preliminar, sempre será também julgado o mérito, permitindo que todas as questões em julgamento sejam apreciadas na sessão de julgamento, aproveitando os estudos que os julgadores já fizeram do caso e o amadurecimento dos temas e fatos discutidos durante a sessão.

Ainda que se diga que implicará em maior esforço de tempo de apreciação de processos, há que contraditar no sentido de que esse acréscimo é residual, dado que não é regra o acolhimento de uma preliminar; costuma ser uma exceção de pouca ocorrência. E as ordens de grandeza são incomparáveis: trata-se da economia de anos de tramitação pelo emprego de, na média, poucas horas a mais de julgamento.

Em reforço aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório possibilitados em face de decisões colegiadas mais bem motivadas e fundamentadas, e da celeridade processual, contamos com o apoio dos nobres pares para aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, de de 2023

Deputado GILSON MARQUES
NOVO/SC

