

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

VOTO EM SEPARADO

(Do Senhor Alfredo Kaefer)

PROJETO DE LEI Nº 3.230, DE 2008 (Apenso o Projeto de Lei nº 1.701, de 2007)

Acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 45 do Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972, para vedar a propositura de ação judicial, pela União, contra decisão administrativa definitiva em favor do contribuinte

Autor: SENADO FEDERAL (SENADOR FRANCISCO DORNELLES)

Relator: Deputado ANDRÉ VARGAS

I – RELATÓRIO

Originário do Senado Federal, de autoria do Senador Francisco Dornelles, o Projeto de Lei nº 3.230, de 2008, tem por objetivo vedar a propositura de ação judicial pela União contra decisão administrativa definitiva em favor do contribuinte, com a introdução de dois parágrafos ao art. 45 do Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências.

Conforme Parecer do Relator nesta Comissão de Finanças e Tributação, "o primeiro dispositivo busca impedir a anulação ou modificação de decisões definitivas, sob o argumento de que a União, como autoridade julgadora, não deva ser recorrente da própria decisão, desconhecendo a competência de órgãos colegiados do Ministério da Fazenda, como o Conselho de

Contribuintes. Ademais, a proposta quer evitar o agravamento dos já morosos trâmites na esfera judicial, ao levar o litígio diretamente para esta esfera, cuja sugestão parece emanar do parecer supracitado. O segundo dispositivo (...) inclusão de novo parágrafo ao citado artigo, estabelecendo em 5 anos o prazo decadencial da União para reexaminar decisões administrativas definitivas, favoráveis ao contribuinte, com vistas a resguardar a juridicidade do projeto (...), ao assegurar à Administração Fiscal a possibilidade de reforma de medidas com máculas.”

Sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, a proposição foi encaminhada para manifestação das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), e tramita em regime de prioridade. À mesma foi apensado o Projeto de Lei nº 1.701, de 2007. Prossegue o Relator nessa CFT: “O Projeto de Lei nº 1.701, de 2007, de autoria do Deputado Rocha Loures, (...) veda à Fazenda Nacional o recurso administrativo ou judicial de decisão definitiva do Conselho de Contribuintes ou da Câmara Superior de Recursos Fiscais, quando favorável ao contribuinte, sob os argumentos de revisão de decisões próprias, de enfraquecimento do Conselho de Contribuintes e de sobrecarga das atividades do Poder Judiciário, em oposição aos preceitos da Emenda Constitucional nº 45/2004, que objetiva agilizar a apreciação judicial. Apreciada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público desta Casa Congressual, em 10 de dezembro de 2008, a proposição original foi aprovada por unanimidade, tendo sido rejeitado o Projeto de Lei nº 1.701, de 2007, a ela apensado”.

Ao enunciar o seu Parecer, o Relator manifesta-se pela não implicação do Projeto de Lei nº 3.230, de 2008, e seu apensado, em aumento da despesa ou redução da receita e, no mérito, pela rejeição das duas proposições. Sobre o PL 3.230, de 2008, argumenta que “A alegada justificativa do projeto, a respeito da duplicidade de ações pela autoridade administrativa, apesar de sua oportunidade diante das exigências de agilizar procedimentos e controles, não encontra, no entanto, respaldo no âmbito da legislação tributária vigente. Isto porque determinados procedimentos são obrigatoriamente revistos, de modo a conferir legalidade e moralidade a tais atos, como se observa no reexame de matéria já julgada, de acordo com a instância e a natureza dos recursos,

conforme o inc. II do art. 25; da exoneração de contribuinte do pagamento de tributo e encargos de determinado valor ou da dispensa de aplicação da pena de perda de mercadorias ou de bens, de acordo com o art. 34, todos do Decreto n.º 70.235/72, e até mesmo da revisão de lançamento pela autoridade administrativa.” (...) “Com referência ao dispositivo (...) que estabelece prazo decadencial para revisão e anulação das decisões em tela pela União, a matéria pode ser considerada inócuia, uma vez que o art. 173 do CTN trata especificamente e de forma exaustiva da matéria” (...) .”Quanto ao Projeto de Lei n.º 1.701, de 2007, este se encontra submetido às mesmas considerações apresentadas para o projeto de lei original, porquanto apesar de ressalvar, em primeiro momento, o julgamento em instância especial da Câmara Superior de Recursos Fiscais, igualmente veda, *a posteriori*, a lide judicial à União, além de também estabelecer tratamento tributário diverso entre as administrações fiscais dos diversos entes federativos.”

É o Relatório.

II – VOTO

Considerando o caráter normativo das proposições, o Relator nesta Comissão de Finanças e Tributação apresentou Parecer pela não implicação em aumento da despesa ou redução da receita e, no mérito, pela rejeição de ambas. É nosso entendimento, S.M.J, que o objetivo das propostas constitui um avanço importante na direção da cidadania fiscal. Se cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil a competência para arrecadar os tributos de responsabilidade da União, não pode ser a mesma exercida sem que sejam observados os direitos dos contribuintes, i.e., sem que seja observado o princípio básico da cidadania fiscal. Esse equilíbrio entre os deveres e os direitos dos contribuintes se torna ainda mais importante, quando se constata um crescimento contínuo da carga tributária, que já supera 36% do PIB.

No que se refere às proposições em exame, cumpre assentar que tanto o PL n. 3230, de 2008, quanto o PL n. 1701, de 2007, vêm ao encontro do interesse do contribuinte e restringem a possibilidade de rediscutirem-se decisões definitivas favoráveis ao sujeito passivo. De acordo com a definição

do art. 42 do Decreto n. 70.235, de 1972, consideram-se decisões definitivas: (1) de primeira instância esgotado o prazo para recurso voluntário sem que este tenha sido interposto; (2) de segunda instância de que não caiba recurso ou, se cabível, quando decorrido o prazo sem sua interposição; e (3) de instância especial.

O PL n. 3230, de 2008 veda a rediscussão da matéria por meio de ação judicial, de maneira que, uma vez esgotada a instância administrativa, não seria cabível a propositura de demanda judicial por parte do Fisco para rediscutir o tema. O PL n. 1701, de 2007, tem semelhante teor, embora com redação menos clara. As proposições contrariam a orientação adotada pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que admite a possibilidade jurídica da anulação, mediante ação judicial, de decisão de mérito proferida pelo Conselho de Contribuintes (hoje CARF).

Assentadas tais premissas, não restam dúvidas quanto à necessidade de, no mérito, consignar voto contra o parecer do relator. Há, pelo menos, duas razões para que se tome essa posição. A primeira razão é que as proposições em exame fortalecem as instâncias administrativas de julgamento e conferem maior racionalidade e justiça ao processo. Afinal, se o Fisco pode recorrer ao judiciário para anular seus próprios atos, praticados com observância do devido processo administrativo, então não há motivos para que todos aos casos não sejam, desde já, levados a juízo, esvaziando-se assim as atribuições do CARF e demais órgãos julgadores federais.

A segunda razão é que a possibilidade de recorrer ao judiciário sempre que o interesse arrecadatório do Fisco não seja atendido pelos órgãos de julgamento administrativo vai de encontro a princípios elementares ao Estado de Direito, como é o caso dos princípios da boa-fé objetiva, da moralidade e da segurança jurídica. Vale dizer, a possibilidade de recorrer ao Judiciário contra suas próprias decisões administrativas configura, em certa medida, afronta ao princípio jurídico que proíbe a adoção de comportamentos contraditórios por parte da Administração pública ("venire contra factum proprium"). O princípio encontra respaldo no próprio texto constitucional, como decorrência da boa-fé objetiva, que resguarda as expectativas legítimas do cidadão (e do contribuinte), bem como no princípio da moralidade administrativa, previsto

expressamente no caput do art. 37 da Constituição Federal, e da segurança jurídica.

Sendo assim, é de se concluir que as restrições trazidas pelas proposições em comento, além de prestigiarem o texto constitucional em vigor, assentam regra que vai ao encontro do interesse do contribuinte brasileiro, não porque afete a carga fiscal que suporte – elevadíssima –, mas porque, ao menos, assegura-lhe a segurança jurídica de que tanto necessita, valor fundamental ao bom funcionamento da economia.

Ratificamos o entendimento do relator pela não implicação do Projeto de Lei nº 3.230, de 2008 e apensado, em aumento da despesa ou redução da receita, não cabendo, por conseguinte, a manifestação quanto à adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira. Entretanto, em razão dos motivos expostos, voto contrariamente ao Parecer do Relator pela rejeição, e a favor do contribuinte, pela aprovação do Projeto de Lei nº. 1.701, de 2007, e do Projeto de Lei nº 3.230, de 2008, no que espero ser acompanhado pelos ilustres pares.

Sala das reuniões, de 11 de abril de 2012.

Alfredo Kaefer