

# **A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 112, de 2015 e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) - Estabilidade constitucional e a constância das instituições.**

## **Introdução**

No ano de 2015 tivemos notícia do andamento da Operação Zelotes, desenvolvida pela Polícia Federal, Receita Federal e Ministério Público, onde identificaram-se indícios de irregularidades no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), órgão do Ministério da Fazenda encarregado de julgar, em grau de recurso, lides administrativas decorrentes de autuações da Receita Federal do Brasil (RFB).

Ainda não foram oferecidas as denúncias contra os investigados, mas a todo momento ouvem-se notícias do andamento da operação, dando a mídia destaque ao cifrões que estariam envolvidos.

Em um primeiro instante, causou choque a divulgação de uma conversa telefônica entre ex-conselheiros, que atuam na advocacia tributária, onde um deles afirmou que o Carf estava transformado em um "*balcão de negócios*" e que "*só os pequeninhos é que pagavam imposto*". Mas é importante ter em conta que trata-se de conversa gravada entre dois investigados e, no Estado Democrático de Direito não é, acredita-se, suficiente ainda para propor uma mudança na Constituição, baseada na seguinte justificativa:

*PEC Nº 112 de 2015 - Justificação:*

*É de todos sabido que o CARF ao longo das últimas décadas terminou por ser absolutamente aparelhado por um esquema criminoso de venda de decisões acerca de ilícitos e débitos tributários.*

Se fôssemos mudar a Constituição, com base em investigações de corrupção, para suprimir ou fazer "terra arrasada" de órgãos da estrutura estatal no Brasil, restariam poucos deles. Vários ministérios, secretarias estaduais, o INSS, as polícias e deixemos na memória do leitor a lista interminável, não existiriam mais.

Detectados os esquemas de corrupção - e "especialistas" que desde então têm se arvorado a publicar artigos não conseguem sequer separar "corrupção" de "sonegação", que são crimes totalmente diferentes-, pelo menos se identifiquem e se punam os culpados, no curso do devido processo legal, antes de propor alterações na Lei Maior. Se não devem ser feitas "leis de ocasião", sob o clamor público, o que dizer de alterar a Constituição?

## **1. Operação Zelotes**

A partir de uma denúncia feita, possivelmente por um dos envolvidos nas irregularidades, o Ministério Público deu início a uma investigação que restou por apontar que havia desvios no CARF. Após três anos de investigação, suspeitaram de 74 processos e em princípio divulgou-se que a investigação estava prejudicada pela resistência do

Magistrado competente em determinar quebras de sigilo e mesmo prisões provisórias. Alterado o juiz, o que se noticia atualmente é que conseguirão provar a fraude em 10% dos objetos da investigação, segundo o Procurador da República que a conduz. Vejamos, segundo publicado na Revista Consultor Jurídico:

*Embora tenha dito que o MPF não tem provas de 90% das irregularidades que aponta no Carf, o procurador garantiu que os 10% comprovados já são “muita coisa” e asseguram que as denúncias serão “bastante sólidas”. Dos 70 julgamentos sob suspeita, pelo menos 20 têm evidências de influências indevidas, disse, estimando que o valor envolvido nesses processos seria de R\$ 6 bilhões. (<http://www.conjur.com.br/2015-ago-13/Carf-emula-pior-estado-brasileiro-procurador-zelotes>)*

Para reflexão, vamos pensar em quantos processos foram julgados no Carf em três anos. Ah, mas tem o valor! Só em 2014, o valor discutido nas decisões do CARF chegou a R\$ 33,5 bilhões, segundo informações do órgão. Levando em conta os processos em acervo, o Carf tem em seu poder o destino de R\$ 565 bilhões, distribuídos em 117 mil processos.

Além disso, ainda conforme postagem no site da Revista **Consultor Jurídico**, publicada em 27 de março de 2015, 96% das decisões do Carf foram favoráveis à Fazenda, em 2014:

**A taxa de sucesso da Receita Federal no Carf desmente o pensamento de que se trata de um órgão corrupto que pende a favor de quem paga.** O Fisco comemora que 96% das autuações fiscais de 2010 julgadas até 31 de dezembro de 2014 foram mantidas pelo Carf. E em 75% das vezes o valor da autuação foi confirmado pelos conselheiros. **Já a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional contabiliza que, durante 2014, “evitou” a União de desembolsar R\$ 55,5 bilhões com sua atuação em processos tributários administrativos.** (<http://www.conjur.com.br/2015-mar-27/operacao-zelote-ver-postura-fazenda-Carf>)(grifei)

Galileu afirmou que "A matemática é o alfabeto com o qual Deus escreveu o universo." Se após investigação em processos onde se verificaram indícios de irregularidades, e obviamente estes processos estão entre os que tiveram decisões desfavoráveis à Fazenda, se prova 10%, fica fácil fazer a conta do percentual de irregularidades provadas em relação ao total de processos julgados.

Quantos órgãos neste país, investigados pelas autoridades competentes, apresentariam o mesmo percentual de irregularidades provadas, ao final? Assim, talvez o Carf não seja o que existia de pior no Brasil, mas teve destaque na mídia e, infelizmente, no calor da batalha, ouviu-se até a proposta de "fechar o Carf". Na mesma toada teríamos fechado o Ministério da Educação, por fraudes no ENEM, e o da Saúde, por fraudes nos medicamentos.

Já tivemos um caso, anterior à Operação Zelotes, onde o Conselho foi posto à prova, em relação a legalidade de suas decisões, na Justiça. Vejamos:

*Revista Consultor Jurídico, 25 de fevereiro de 2013, 10h32, Por Livia Scocuglia*

*A falta de interesse processual e de argumentos que justifiquem a lesão ao patrimônio público foram os principais argumentos usados pela Justiça Federal do Distrito Federal nas nove sentenças favoráveis ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) dadas na última semana em ações populares ajuizadas contra decisões favoráveis a contribuintes. Somando todas as decisões, o Carf acumula 12 vitórias.*

*Ajuizadas por um ex-procurador da Fazenda Nacional, as 59 ações questionam decisões do Conselho...*

*.... A Advocacia-Geral da União assumiu a defesa do órgão e de seus membros em juízo. Já a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que faz parte da AGU, emitiu pareceres favoráveis às ações.*

*A decisão do juiz federal Gabriel José Queiroz Neto, titular da 1ª Vara Federal do DF, mostra o entendimento adotado pela Justiça nos casos julgados até o momento: “A inicial deve ser indeferida, uma vez que não há interesse processual e há inépcia; **a leitura da inicial não revela qualquer ato lesivo ao patrimônio público, de tal maneira que da narração dos fatos não decorre logicamente o pedido.**” Segundo o juiz, a Ação Popular só é admissível quando houver a pretensão de anular ato lesivo ao patrimônio público.*

*Cinco sentenças saíram nesta quinta-feira (21/2) envolvendo casos julgados pelo Carf em favor das empresas Flint Group Tintas de Impressão; Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais; Minerações Brasileiras Reunidas; e Banco Santander — todas assinadas pela juíza federal em auxílio na 16ª Vara do DF, Cristiane Pederzolli Rentzsch. Também na quinta, a juíza Lana Lígia Galati julgou caso da Itaú Seguros.*

*Quatro sentenças no mesmo sentido foram publicadas na sexta-feira (22/2), sobre julgados em favor da Samraco Minerações e Lloyds TSB Bank PLC, julgadas pelo juiz federal substituto Bruno César Bandeira Apolinário. A Ampla Energia e Serviços teve decisão do Carf analisada pelo juiz federal substituto da 9ª Vara do DF, Alaôr Piacini. Caso da Santa Marta Empreendimentos Imobiliários foi julgado pela juíza Lana Lígia Galati.*

*Todas elas afirmam que a autora das ações, Fernanda Soratto Uliano Rangel — mulher do ex-procurador Renato Chagas Rangel, expulso da PGFN acusado de se apropriar de bens de devedores como honorários de sucumbência e condenado em dois processos administrativos —, não alegou fraude de julgamento, corrupção ou concussão dos conselheiros*

*ou eventual desvio de poder praticado por eles. “Não se pode anular um ato administrativo sob o fundamento de que houve erro na aplicação da lei, sob o ponto de vista da autora. À míngua de ilegalidade, não pode o Poder Judiciário anular atos da Administração, sob pena de interferir no ser poder discricionário”, diz uma das sentenças. (Grifei)*

## **2. A existência do Carf e sua composição**

O Carf informa em sua página eletrônica que *"nos moldes como funciona hoje, foi instalado em 14 de setembro de 1925. O primeiro Conselho de Contribuintes, de composição paritária, surgiu com a criação do Imposto de Renda no Brasil, no final de 1922, para julgar os litígios instaurados sobre este novo tributo"*. Ou seja, são 90 anos de atuação e a forma de composição é quase centenária.

A construção da sociedade passa hoje pela questão da tributação. Qualquer discussão na área econômica ou social é imediatamente relacionada à questão tributária. É importante destacar que o Estado exerce nesse campo importante papel, devendo servir de instrumentação, apoio, motivação, criando um espaço participativo para a construção de um sujeito social, consciente e organizado, capaz de estabelecer suas prioridades, como a defesa da cidadania, para aperfeiçoar suas qualidades.

Portanto, a tributação é aspecto fundamental para a manutenção da sociedade e a estabilidade política, que se liga muito fortemente na estabilidade econômica. Discutir a tributação é sempre interessante e inegável que deva ser observada por vários campos das ciências sociais.

É necessário, então, compreender a realidade entre o Estado Democrático e a sociedade civil que o integra. Pensadores clássicos como Hobbes, Rousseau e Kant dão ênfase à identidade entre as instituições enquanto outros, como Hegel, as vêem como entidades independentes.

Não obstante, a questão tributária é profícua em gerar litígios. Muitas das questões que hoje repousam em nossos tribunais tratam de matéria tributária. Em 04 de abril de 2013, a Revista Consultor Jurídico publicou artigo em que se noticia que quarenta por cento dos casos de repercussão geral nos julgamentos do STF são da área tributária<sup>1</sup>. Discriminou-se ainda que *"o número faz parte de um levantamento do Escritório Charneski Advogados, de Porto Alegre, que analisou 323 processos de repercussão geral no STF. Segundo o estudo, 127 dessas ações, de análise pendente, são de temas tributários e um quinto delas envolvem PIS e Cofins."*

Já em 2014, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) divulgou seu relatório anual *"O Supremo em números"* onde na seção *"o Supremo e o tempo"*, discute a razoável duração dos processos, dizendo que *"a relação entre o Poder Judiciário e o tempo, sempre*

---

<sup>1</sup> disponível em : <http://www.conjur.com.br/2013-abr-04/40-processos-repercussao-geral-stf-sao-materia-tributaria>.

*ênfatizada nos discursos acadêmicos e políticos, especialmente pela morosidade nas tomadas de decisão, passou a ter a Constituição como elo positivado de ligação."*<sup>2</sup>

Podemos ver o interesse do Ministério da Fazenda em manter o Carf, portanto, para evitar que lides cheguem ao Judiciário, onde haverá sucumbências a serem pagas e a discussão estender-se-á por muito mais tempo. O lançamento tributário é ato administrativo e aqui enxergamos a *autotutela*, para a administração rever seus atos quando contenham vícios.

O Carf é composto por Turmas de Julgamento, "paritárias", integradas por oito conselheiros, sendo quatro representantes da Fazenda Nacional e quatro representantes dos contribuintes, como diz o artigo 23 de seu recém modificado Regimento Interno. Até então, as turmas vinham sendo compostas por seis conselheiros, divididas da mesma forma. A escolha de representantes da Fazenda Nacional recairá sobre Auditores Fiscais indicados pela Receita Federal e a de representantes dos contribuintes recairá sobre nomes indicados pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais (artigo 28 do Regimento).

Nesse diapasão de participação social e "oxigenação" do pensamento da administração, quando da revisão de seus próprios atos, a existência do Carf só se justifica pelo debate e pela "luta de forças opostas", que tomando-se por princípio, como deve ser, a honestidade e por exceção as irregularidades, traz ganhos para a qualidade das decisões. O pensamento de que toda posição dos Auditores tem que ser pela Fazenda e todo voto dos representantes dos contribuintes é pelos próprios não é verdadeira. As estatísticas já citadas alhures mostram isso.

Para o representante da Fazenda, é dever votar pela derrubada da autuação, quando baseada em interpretação que certamente levará a uma inútil e dispendiosa lide no Judiciário, ou em trabalho de Auditor que não se baseou em procedimentos devidos, pela questão da moralidade, da eficiência e da legalidade, princípios da administração pública, dentre outros. O Carf tem essa função: proteger os interesses da Fazenda, e não é interessante para a Fazenda promover uma cobrança ilegal ou equivocada ou mesmo ir litigar no Judiciário (e perder).

De outro lado, não adianta os representantes dos contribuintes quererem votar em bloco sempre pela derrubada do Auto de Infração, porque eles perdem credibilidade e como o voto decisivo, chamado de "qualidade", aquele que desempata eventual questão, é sempre do presidente (todos os presidentes em atuação no Carf são Auditores Fiscais da RFB - não existe *paridade* no Carf! enfim), eles acabam ficando sem respeito e sem crédito.

O importante não é passar esse ou aquele processo, mas criar credibilidade, através de um comportamento coerente, e fundar teses. Se em cada processo defende-se

<sup>2</sup> disponível em : <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>.

uma posição diferente, perde-se a credibilidade e logo os outros irão diminuí-lo. Existem conselheiros, de memória prodigiosa, que dizem logo: "*é, mas em janeiro, naquele caso do Fulano, que era exatamente igual a este, o Senhor manteve a atuação. Mudou seu entendimento? Por quê?*" Todos, obviamente, podem mudar, desde que com coerência e não ao sabor das ondas.

Assim, o fato de haver igual número de conselheiros representantes de cada um dos litigantes, em nada prejudica o devido processo legal ou os interesses da Fazenda Nacional, se os Auditores Fiscais que lá estão para zelar por eles agirem na devida conformidade. Isso só valoriza e enobrece o *munus* público e torna as decisões mais elaboradas.

Nessa sistemática, recorrendo mais uma vez à matemática, não faz diferença se a decisão será tomada por 5x3 ou 7x1 ou 8x0, para rebater os argumentos daqueles que entendem que o problema no Carf "é a paridade".

Além disso, existem no processo administrativo fiscal, em primeiro grau, as Delegacias da Receita Federal de Julgamento - DRJ, com Turmas Julgadoras integradas apenas por Auditores Fiscais. Manter as DRJ (órgão colegiado de julgamento) e o Carf, também órgão colegiado, com turmas constituídas somente por Auditores Fiscais, seria, para usar a expressão popular, "chover no molhado" e desperdiçar dinheiro público. A ser assim, ou acaba-se com um ou com outro. Nesse processo, a diferença do Carf está justamente na existência da composição que permite a representação dos contribuintes.

Ouvem-se ainda argumentos de que os indicados pelas confederações de segmentos econômicos não representam a sociedade. Também, com o novo Regimento, surgiram novas perspectivas, com alterações na composição do Comitê de Seleção de Conselheiros, inclusive com a participação da OAB. Mas a despeito disso, se ainda não forem bastantes, cuide-se de ampliar a participação da sociedade, com alargamento das indicações, e não de tolhê-la.

Nesse sentido, importante é fortalecer o Carf, para evitar que ele se torne uma "instância de passagem" para o Judiciário, dando-lhe confiança, segurança e credibilidade.

### **3. Bacharéis em direito aprovados em concurso público**

A proposta de emenda constitucional em pauta traz ainda o seguinte:

*Os órgãos do contencioso fiscal serão integrados por bacharéis com no mínimo 30 anos e cinco anos de atividade na área tributária, aprovado por concurso público.*

Fazer concurso para um cargo efetivo transforma os advogados que integrarão o Carf em servidores públicos "*iguais*" aos demais servidores do Ministério da Fazenda. Eles terão estabilidade, carreira, remuneração e serão subordinados ao ministro.

Dentro da estrutura do ministério, portanto, o cargo de Auditor Fiscal com as prerrogativas do lançamento tributário que hoje lhe são privativas enfraquecem-se, porque passa a existir um outro cargo, de carreira distinta, com ingresso por concurso público, que tem a competência legal de dizer se o trabalho do Auditor está em conformidade com a legislação ou não. Deixar-se-á, então, para discutir a questão "com quem decide".

A PEC prevê ainda a mesma sistemática para Estados e Municípios e o Auditor Fiscal perde campo nas três esferas da Federação.

Ademais, acabaria a participação da sociedade, discutida no item anterior, fixando a administração sua *autotutela*, apenas em servidores integrantes de seus quadros funcionais.

O Presidente do Carf, Carlos Alberto Barreto, não se manifestou, segundo a Revista Consultor Jurídico, em relação à preferência por nenhum modelo de composição.

O Presidente da ANFIP disse, acertadamente, que "*vai se criar um cargo vitalício, encastelado para sempre!*" Referindo-se ao fato de que hoje o mandato de conselheiro, seja representante da Fazenda, seja representante dos contribuintes, é temporário.

O Professor Heleno Torres, vislumbrou que o problema não está no julgamento, mas na execução fiscal e disse que a questão é o "emperramento", causado pela impropriedade na Lei de Execuções Fiscais (LEF). O presidente do Senado parece já ter encampado essa tese, criando Comissão para revisão da LEF.

Aí houve opiniões, que não se vê como aplicar, de que esse concurso público para conselheiro fosse "temporário". Como um concurso temporário para um cargo público efetivo da administração direta? Por outro lado, representantes dos advogados já pleiteiam, lógico, a vitaliciedade do cargo, afinal vão julgar demandas bilionárias, às vezes derrubando autos de infração, e precisam de garantias legais e constitucionais para o exercício de seu múnus público.

Quanto a essa "atividade na área tributária", quem tem verdadeira e inegável atuação na área tributária é o Auditor Fiscal da Receita Federal. Além de atuação no direito, conhece a prática do órgão. No Carf, hoje, há Auditores que durante anos trabalharam nas mais diversas áreas da RFB, conhecem os sistemas de cobrança e malha fiscal, os processos de seleção de contribuintes fiscalizados, os procedimentos e os manuais de fiscalização, a administração tributária e etc. Terão os "*advogados concursados com cinco anos de atuação na área tributária*" essa experiência? Esses, por outro lado, ouvem os contribuintes, conhecem os meandros da justiça, tem experiência empresarial. Mas uma vez tornamos à resposta de que a existência da composição combinada, com um e outro representantes, pode trazer benefícios.

E no caso de tal concurso, o que impede que as grandes corporações "aparelhem" o Carf com seus pupilos, treinando e financiando advogados para serem aprovados no concurso, exclusivamente com a missão de defender seus interesses no

órgão? É simples, real e exequível! E eles serão vitalícios, como tratado acima. Aí se acaba o "balcão de negócios" porque nem será necessário "negociar", cada corporação terá seu representante e pronto! E ao argumento de que hoje as confederações já indicam representantes, vem a resposta de que a metade mais forte no Carf ainda é composta por Auditores Fiscais representantes da Fazenda Nacional.

Não é a existência de concurso público que impede a corrupção, e vemos isso todos os dias nos jornais, mas a existência de mecanismos para identificar e punir os corruptos. No século XVI *Cesare Beccaria* já afirmava que "*o que diminui a criminalidade é a certeza da punição*".

#### **4. Mudanças regimentais**

Após a Operação Zelotes, o Carf mudou seu Regimento. A mudança foi conduzida por um grupo de Auditores Fiscais, com supervisão da RFB e do presidente do Conselho, que é um Auditor Fiscal.

Essa mudança reduziu o número de Turmas de Julgamento e de conselheiros, obviamente para ter melhor controle, uniformidade e segurança nas decisões proferidas. É mais fácil fazer dois *acertarem o passo* na dança que duzentos.

De fato, a estrutura administrativa não era boa. Os "gerentes" eram também julgadores, e o reconhecimento de seu trabalho se dava pela atuação como julgador, muito mais que pela atuação administrativa. Bastava que se criassem gerentes, que fossem mais administradores que julgadores.

A alteração regimental criou "Câmaras Administrativas", que não têm Turmas de Julgamento, ou seja, servem para administrar, sob a Presidência de Auditores Fiscais. Além disso, os presidentes de Câmara não mais julgarão nas Turmas Ordinárias, só na Câmara Superior, já tendo sido publicadas suas dispensas da função de presidentes das Turmas Ordinárias (que acumulavam) no DOU. Assim, espera-se que tenham mais tempo e disponibilidade para supervisionar, integrar e exigir das Turmas de Julgamento, verificando mais prontamente eventuais desvios.

Existem em curso processos para melhorar a eficiência, a rapidez e a segurança dos julgamentos. Conforme publicado no sitio eletrônico do órgão, por exemplo:

Na semana de 5 a 9 de outubro de 2015, os conselheiros da Segunda Seção de Julgamento participaram de treinamento envolvendo a legislação de IRPF, IRRF, ITR e Contribuições Previdenciárias, com apresentações e debates sobre temas relevantes enfrentados pelos colegiados em relação a referidos tributos, visando compartilhar a jurisprudência e homogeneizar o conhecimento.

O treinamento foi concebido para uma intensa troca de experiências, com os próprios conselheiros apresentando aos colegas os temas em que são especialistas. Na oportunidade, além da legislação, dos tipos de

lançamento apreciados pelas turmas, foram também apresentados os posicionamentos adotados pelos colegiados acerca das matérias e a jurisprudência do órgão. Em seguida, os temas foram discutidos, com a profundidade característica da visão multifacetada do órgão, que é composto por conselheiros com formação diferenciada.

O treinamento, na visão dos Conselheiros, foi considerado fundamental para a garantia da qualidade e eficiência dos julgamentos do CARF. (sublinhei)

Como é que o Carf, nas "últimas décadas" como afirma a justificativa da PEC, se transformou num "balcão de negócios" debaixo das barbas da Procuradoria da Fazenda Nacional -PFN, que defende os interesses da Fazenda, dentro do órgão, acompanhando os julgamentos e recorrendo quando da ocorrência de decisões conflitantes ou que destoam da jurisprudência dominante, por exemplo? Ninguém percebia julgamentos (tantos? todos? como se afirma) tendenciosos e sem fundamentação? Se o relator de um processo estava "comprado" para proferir uma decisão, qual era o posicionamento dos demais integrantes da Turma, já que o órgão é colegiado? De negligência, de ignorância, estavam todos vendidos?

É importante a presença da RFB, representada por seus Auditores Fiscais, na administração e julgamentos do Carf, como instrumento de defesa dos dois órgãos, do cargo, da sociedade e dos interesses da Fazenda Nacional, ainda quando, em certos casos, "derrubem-se" as autuações fiscais. Porque manter 100% delas e dizer que o Auditor nunca erra, seja por condições pessoais, condições de trabalho, pressões, prazos etc., é desvalorizar a atuação dos órgãos de julgamento e induzir à sua inutilidade, o que, convenhamos, fere a realidade.

## 5. Alteração no PAF, nas três esferas

Lado outro, a PEC 112 de 2015 também trata de :

*Altera a CF para disciplinar o contencioso administrativo fiscal no âmbito da União, Estados, DF e Municípios, ... para estabelecer que o procedimento será fixado por Lei Complementar em 90 dias após a EC.*

Hoje, o processo administrativo fiscal federal ainda é disciplinado pelo Decreto nº 70.235, de 1972, época em que não havia, por exemplo, notificações eletrônicas e o país vivia sob o crivo dos presidentes militares. Contém ainda regras de necessidade de assinatura e identificação das autoridades autuantes, sob pena de nulidade do lançamento, numa era de internet, procedimentos fiscais com registro eletrônico, transparência e direito de acesso à informação.

Vejamos, como exemplo, que se no Auto de Infração não existe a identificação da autoridade lançadora, os campos "nome" ou "matrícula" ou "assinatura" estão em branco, fere-se a determinação obrigatória contida no inciso VI do artigo 10 do Decreto nº 70.235, de 1972.

Observe-se o moderno entendimento de Leandro Paulsen<sup>3</sup>, em interpretação finalística da norma:

*“Não há requisitos de forma que impliquem nulidade de modo automático e objetivo. A nulidade não decorre propriamente do descumprimento do requisito formal, mas dos seus efeitos comprometedores do direito de defesa assegurado constitucionalmente ao contribuinte já por força do art. 5º, LV, da Constituição Federal. Isso porque as formalidades se justificam como garantidoras da defesa do contribuinte; não são um fim, em si mesmas, mas um instrumento para assegurar o exercício da ampla defesa. Alegada eventual irregularidade, cabe, à autoridade administrativa ou judicial, verificar, pois, se tal implicou efetivo prejuízo à defesa do contribuinte. Daí falar-se do princípio da informalidade do processo administrativo.”*

Assim sendo, observa-se, atual e normalmente, que a ausência de indicação do nome e matrícula do autuante nenhum prejuízo traz à defesa do contribuinte, que impugna e recorre, demonstrando conhecer a matéria fática e legal, nos prazos devidos e dentro de sua lógica dos fatos. Muitas vezes, sequer percebe que não constavam preenchidos tais campos, no Auto de Infração.

Em análise histórica, observo que o Decreto, de 1972, em plena ditadura militar, trazia exigências que se coadunavam com a situação então existente, onde não havia meios de acesso à informação que existem atualmente. Assim, era importante que o contribuinte pudesse identificar, apenas pelo "papel" da Notificação ou Auto, quem o autuara, o que hoje pode fazer mesmo pela internet, com acesso eletrônico. Caso assim não queira, a legislação e a administração pública atuais lhe garantem o pleno acesso a toda e qualquer informação que precisar, na garantia e defesa de seus direitos, se acaso entender imprescindível conhecer, por exemplo, o número da matrícula da autoridade que lavrou o auto de infração, para poder exercer sua ampla defesa.

Apesar disso tudo, a regra do decreto, ainda em vigor, levou ao entendimento exposto na Súmula Carf nº 21, de observância obrigatória :

*"É nula, por vício formal, a notificação de lançamento que não contenha a identificação da autoridade que a expediu."*

Portanto, algumas regras ali constantes são ultrapassadas e a crescente evolução da relação entre Fisco e contribuintes de fato reclama mudanças.

## **6. Os recursos administrativos e judiciais**

A disciplina processual, proposta pela PEC, que altera o artigo 108 da CF/88, traz uma forma de valorizar o Carf, uma vez que supera as primeiras instâncias judiciais no caso de recursos de decisões do órgão. Mas é preciso analisar em detalhes:

*Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:*

---

<sup>3</sup> PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário....15. ed.* - Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, ESMAFE, 2013, p.1197

*II - julgar, em grau de recurso:*

...

*b) os pedidos de revisão formulados **pela parte vencida** no âmbito administrativo, do contencioso administrativo fiscal federal, ficando suspensa a exigibilidade do crédito até o trânsito em julgado da decisão final.*(destaquei)

Atualmente, se vencida a Fazenda, no julgamento do Carf, não é possível recorrer ao Judiciário. A explicação seria, como já transcrito acima, que, sendo a decisão um ato administrativo emanado pela própria administração:

*“Não se pode anular um ato administrativo sob o fundamento de que houve erro na aplicação da lei, sob o ponto de vista da autora. À míngua de ilegalidade, não pode o Poder Judiciário anular atos da Administração, sob pena de interferir no ser poder discricionário”, diz uma das sentenças. (acima transcrita toda a controvérsia)*

Assim, para que a Fazenda pudesse recorrer ao Judiciário contra uma decisão de um de seus órgãos, no caso o Carf, é necessário demonstrar ilegalidade, vício, corrupção, etc. e não apenas "insatisfação" com o resultado ou mesmo suposto "erro na aplicação da lei".

A PEC agora propicia o recurso da Fazenda, uma vez que a alínea 'b' menciona "**parte vencida**", sem especificar se Fazenda ou contribuinte. É necessário se tratar e confirmar essa intenção, especialmente na regulamentação a ser feita por Lei Complementar.

Noutro giro, prevê o artigo 151 do CTN que suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

*Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:*

*I - moratória;*

*II - o depósito do seu montante integral;*

*III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo; (destaquei)*

*IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.*

*V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)*

*VI – o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)*

*Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela conseqüentes.*

Assim, a exibibilidade do crédito tributário era suspensa automaticamente no curso das reclamações e recursos "administrativos". Não falava o código nas ações e recursos judiciais. Para ter a exibibilidade suspensa no curso do processo judicial ou o contribuinte conseguia a antecipação de tutela, como efeito suspensivo, mas teria que ter esse pedido analisado pelo juiz, ou efetuava o "depósito do montante integral", o que garantia os interesses da Fazenda.

Agora, com a PEC, caso aprovada, observe-se que essa suspensão de exigibilidade fica automática, também, no recurso ao tribunal judicial, o que pode gerar uma "indústria de recursos" meramente protelatórios, esperando o empresário contribuinte pelo melhor momento para eventualmente cumprir sua obrigação, como por exemplo a abertura de mais um dos intermináveis *Refis*.

### **Conclusão**

O Carf, com as recentes alterações regimentais, tem tendência de melhorar. Pregar sua extinção, que tenha só representantes da Fazenda, que seja feito concurso para criação de outro cargo, são medidas que não combatem a corrupção, efetivamente, ainda sendo investigada no órgão, e tiram a essência de sua finalidade, em prol dos interesses da Fazenda Nacional e, conseqüentemente, dos interesses públicos.

Se há desvios, e infelizmente a estrutura do país os favorece e os vemos, estupefatos, todos os dias, devemos defender a identificação e punição dos culpados, após o devido processo legal. Lembremos, a certeza da punição é que desestimula o criminoso.

É salutar defender a revisão do PAF, que está ultrapassado, assim como o fortalecimento do Carf, com sua inserção na estrutura do julgamento administrativo + judicial, como proposto na PEC. Isso diminuiria o tempo do litígio e se coadunaria com as intenções do Novo Código de Processo Civil, que busca legalidade e isonomia, celeridade e efetividade.

O que deve se buscar é eficiência no julgamento administrativo, assim como qualidade e confiança, para que não se torne mera homologação das autuações fiscais, e visto como "instância de passagem" para o Judiciário.

Lado outro, é importante observar as questões levantadas no último item deste arrazoado, sobre a possibilidade de recurso "pelos dois lados" e a suspensão automática do crédito no recurso ao Judiciário.

Marcio Henrique Sales Parada  
Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil.