

## Projeto do Senado cria alternativas para o Carf



Ao referir-se às origens do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), o site dessa instituição nos dá conta de que, em 14 de setembro de 1925, há 90 anos, teria sido instituído o seu precursor, o Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda no Distrito Federal, cuja competência se restringia ao julgamento de recursos referentes à incidência desse tributo especificamente. O órgão era constituído por cinco membros escolhidos entre contribuintes do comércio, indústria, profissões liberais e funcionários públicos, todos de reconhecida idoneidade e nomeados pelo Ministro da Fazenda.

O órgão passou a ter feições mais semelhantes com as atuais, por meio da edição do Decreto 5.157, de 12 de janeiro de 1927, pelo qual os recursos interpostos por contribuintes em matéria fiscal, inclusive no tocante aos impostos de consumo, passariam a ser julgados por um conselho paritário, presidido pelo ministro da Fazenda e constituído por funcionários da Administração pública e por representantes dos contribuintes indicados pelas principais associações de classe, representativas do comércio e da indústria.

Durante esses 90 anos, o Carf e seus precursores, na qualidade de órgãos julgadores de processos fiscais em segunda instância administrativa, desempenharam papel de absoluta relevância no que concerne ao aperfeiçoamento da relação mantida entre o Fisco e os contribuintes. E são duas as principais razões.

Em primeiro lugar, como já tive oportunidade de dizer [nesta coluna](#), a observância do devido processo legal nos julgamentos administrativo-fiscais tem a fundamental função de legitimar o título executivo unilateralmente constituído pelo ente político tributante, por meio da disponibilização ao contribuinte de todos os instrumentos legais com os quais ele possa demonstrar a improcedência da cobrança que lhe é feita, em um julgamento técnico e imparcial.

De fato, diferentemente do que ocorre com as relações privadas, em que o título executivo é sempre gerado por meio de procedimento em que há a participação prévia do devedor na sua constituição (de

---

fato, no título executivo judicial, o devedor contrapõe os seus argumentos no processo de conhecimento, e, no título extrajudicial, há necessariamente a sua prévia e expressa concordância com a respectiva dívida na própria emissão do título de crédito que fundamenta a execução — cheques, notas promissórias etc.), no caso do título executivo fiscal, a administração pública é capaz de, unilateralmente, conferir certeza à dívida do contribuinte, por meio da criação do título executivo (a Certidão da Dívida Ativa — CDA), e iniciar imediatamente o respectivo processo de execução.

É vital, portanto, a importância do Carf como órgão técnico e paritário que julga administrativamente os créditos tributários que dão ensejo àquele título, de forma a dar ao contribuinte a oportunidade de se manifestar sobre a regularidade e existência do débito, o que, tal como nas relações privadas, legitima a sua execução.

Em segundo lugar, o contencioso administrativo, do qual o Carf é a principal personagem no âmbito federal, é o meio pelo qual o contribuinte pode discutir débitos contra ele lançados, que, por vezes, ultrapassam o seu próprio patrimônio, sem ter que depositar ou oferecer garantias sobre o respectivo valor. Ou seja, discute-se a validade do lançamento, no âmbito de um órgão técnico e paritário (e, portanto, imparcial), cuja exigibilidade é suspensa pelo simples fato de esse julgamento estar sendo feito no âmbito administrativo. Nas situações em que o contribuinte não dispõe de patrimônio suficiente para garantir o débito, ou mesmo naquelas em que esse ônus lhe é extremamente custoso, a esfera administrativa é a única opção para discutir-se tecnicamente a procedência do lançamento.

O Carf e todos os demais tribunais administrativos estaduais e municipais exercem, portanto, papel de absoluta relevância nas relações que se estabelecem entre o Fisco e o contribuinte, seja na legitimação do título que venha a fundamentar eventual execução, seja na disponibilização ao contribuinte de um ambiente técnico e imparcial em que ele possa demonstrar os seus argumentos relativos à validade do crédito tributário.

Como é do conhecimento de todos, com a operação zelotes, deflagrou-se um processo investigativo do qual, segundo se noticia, resultou a constatação de que houve pagamentos de propina e outras irregularidades dos quais alguns conselheiros do Carf seriam beneficiários.

Tal investigação deve, a meu ver, ser, obviamente, a mais profunda possível, de forma que todos os envolvidos sejam exemplarmente punidos pelos crimes que praticaram.

Mas, é importante salientar que esses fatos maculam tão-somente as pessoas que praticaram esses crimes, e jamais a profissão sob as vestes da qual atuaram e, muito menos, o próprio Carf, que, como demonstrado, exerce função essencial e indispensável às relações tributárias.

É, portanto, completamente absurda a proposta feita por alguns no sentido de simplesmente extinguir o órgão, em decorrência das transgressões praticadas por uma minoria dos seus membros. Seria o mesmo, a meu ver, que matar um paciente que tenha contraído câncer, em vez de retirar-lhe o tumor que deu origem à doença.

Temos que curar o paciente, prescrevendo-lhe os remédios, tratamentos e cirurgias necessários a que sobreviva. E, nesse sentido, foi louvável o esforço e o trabalho desenvolvido no âmbito do Ministério da

---

Fazenda no intuito de dar novos contornos ao Carf, por meio da profunda alteração do seu regimento e da determinação (por meio de decreto) de que os seus membros passarão a ser remunerados.

Ocorre que, em resposta à consulta que lhe fora formulada pelo próprio Ministério da Fazenda, a Ordem dos Advogados do Brasil se manifestou no sentido de que o exercício do cargo de conselheiro do Carf é incompatível com o exercício da advocacia, e não mera causa de impedimento na atuação em causas de que a União seja parte.

Resultou desse posicionamento da OAB que os conselheiros do Carf que também eram nela inscritos passaram a não mais poder advogar, nem mesmo em causa própria. Consequentemente, houve óbvia renúncia daqueles que reuniam essas características e, a partir de então, passou a preocupar o fato de que não poderiam mais compor o órgão justamente aqueles que melhores condições apresentavam, pela sua formação e conhecimento específico da matéria tratada, para representar os contribuintes nos julgamentos realizados no âmbito da instituição: os advogados tributaristas.

Com a devida vênia, a determinação de mero impedimento para atuar como advogado no âmbito desse tribunal administrativo teria, a meu ver, eliminado as situações inadequadas levantadas quando da discussão dessa matéria (como, por exemplo, o fato de os advogados julgadores estarem também representando os seus clientes em outros litígios no mesmo tribunal). Como demonstrado, preferiu-se optar pela incompatibilidade, o que acabou, a meu ver, por comprometer a existência de efetiva paridade entre os representantes do Fisco e os do contribuinte. De fato, com essas modificações, passou-se a ter, de um lado (o do Fisco), profissionais que, em razão do ofício que exercem, dedicam-se exclusivamente ao dia a dia da complexa “vida” tributária e, conseqüentemente, têm conhecimento e experiência suficiente para julgar questões dessa natureza e, do outro (o dos contribuintes), pessoas que ou não terão formação em Direito ou, mesmo que a tenham, não desfrutarão da experiência necessária a exercer aquela mesma função — o que era plenamente atendido pelos advogados tributaristas que tiveram que renunciar em decorrência do estabelecimento das novas regras.

Esse estado de coisas, como dito, poderá, na prática, vir a comprometer seriamente a tão essencial paridade nas decisões proferidas pelo Carf, na medida em que haverá desnivelamento do conhecimento técnico, ou, pelo menos, da experiência prática dos representantes de ambas as partes (Fisco e contribuintes), nos julgamentos administrativos realizados.

Nesse novo cenário, foi apresentada, no Senado Federal, minuta de PEC, de autoria do senador Ataídes Oliveira, pela qual, basicamente, propôs-se que: (a) os órgãos do contencioso fiscal nas três esferas da Federação passarão a ser integrados por bacharéis em direito com, no mínimo, cinco anos de “atividade jurídica” na área tributária e “aprovados previamente em concurso público específico de provas e títulos”; e (b) as decisões proferidas por esses órgãos sejam passíveis de “pedidos de revisão formulados pela parte vencida no âmbito administrativo fiscal federal” aos tribunais regionais federais.

No último dia 13 de agosto, tive a honra e a satisfação de ser convidado para participar da reunião que se deu no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal relativa ao Carf, com o objetivo de opinar sobre as propostas acima referidas. Também participaram do evento o presidente do Carf, Carlos Alberto Freitas Barreto,; o professor Heleno Taveira Torres (que, aliás, na oportunidade, fez rica exposição sobre as questões que, de forma geral, demonstram a necessidade de reavaliação do

---

contencioso tributário como um todo); e o presidente do Conselho Executivo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), Vilson Antonio Romero.

Tendo em vista o cenário que se estabeleceu com a decisão da OAB, em que, como demonstrei, causa preocupação o possível desnivelamento entre os julgadores representantes do Fisco e os dos contribuintes, manifestei-me favoravelmente à alternativa mencionada em (a), acima, que em muito privilegia a imparcialidade que se buscou, pelo menos nos seus contornos teóricos, com a paridade do modelo atual (mas que, em termos práticos, restou comprometida com a referida decisão).

Essa proposta já havia sido defendida por Everardo Maciel em [entrevista publicada na revista Veja](#), cuja leitura recomendo. Nessa entrevista, o ex-secretário da Receita Federal defendeu que os órgãos da segunda instância administrativa da União, estados e municípios, tal como ocorreu em Pernambuco, deveriam ser compostos por julgadores concursados. Para ele, o ideal não seria termos “nem representantes do Fisco, nem do contribuinte, mas julgadores administrativos”, o que asseguraria a “independência de convicção, um trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva, e, portanto, mais profissional”.

A ressalva que fiz, na opinião que dei àquela Comissão, foi a de que, se a finalidade é a de substituir a paridade por alternativa que garanta a imparcialidade das decisões proferidas pelo novo conselho administrativo, há que se oferecer aos julgadores concursados as garantias atribuídas aos magistrados, entre elas a da vitaliciedade. Entendo que, somente assim, estaria o ordenamento jurídico munido de todos os instrumentos que visam evitar que haja influências indevidas no julgamento das questões levadas àquele órgão.

Quanto à segunda proposta (a de que as decisões administrativas passariam a ser passíveis de “pedidos de revisão formulados pela parte vencida no âmbito administrativo fiscal federal” aos TRFs), a minha opinião foi contrária à sua adoção, porque, por ela, admite-se que a Fazenda Pública recorra ao Judiciário contra as decisões proferidas pelos tribunais administrativos, o que me parece inconcebível. Entendo que esse recurso só poderia ser disponibilizado aos contribuintes.

De fato, não há como prevalecer, a meu ver, entendimento do qual resulte que a Fazenda possa interpor recursos ao Poder Judiciário que tenham por objeto créditos tributários por ela própria cancelados. Disso resultaria a inimaginável situação em que a União Federal figuraria em ambos os polos do contencioso: União X União.

Além disso, a interposição desses recursos pela Fazenda, ainda que viáveis, retiraria do Carf e dos demais tribunais administrativos uma de suas principais características, conforme expus acima: propiciar ao contribuinte a possibilidade de discutir os débitos contra ele lançados em um ambiente técnico e imparcial, sem que seja necessário o oferecimento de garantias sobre o respectivo valor, que, por vezes, como já salientado, supera o seu próprio patrimônio e, conseqüentemente, cercearia o seu direito de defesa.

Por isso, sugeri que, caso fosse mantida a segunda proposta do projeto, que permanecesse suspensa a exigibilidade do crédito tributário mesmo após a interposição de recurso ao Poder Judiciário por qualquer das partes. Em outras palavras, o respectivo débito somente poderia ser objeto de execução

fiscal após proferida decisão judicial final sobre a matéria.

Para a minha satisfação, o senador Ataídes Oliveira entendeu pertinentes as sugestões que ofereci naquela oportunidade e as incluiu no texto da PEC, que, em sua forma definitiva, passou a ser identificada como PEC 112/15.

Que, pelo menos, esse patamar mínimo seja mantido, no caso de aprovação do projeto.

**Date Created**

26/08/2015