



PODER JUDICIÁRIO  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA VARA FEDERAL**

Processo 4501-60.2013.4.01.3400

Ação Popular

Autora: Fernanda Soratto Uliano Rangel

Réus: União e outros

**SENTENÇA TIPO C**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de ação popular proposta por FERNANDA SORATTO ULIANO RANGEL em face de PROESTE COMÉRCIO IMPORTAÇÃO LTDA, da UNIÃO (FAZENDA NACIONAL) e outros, com pedido de anulação do acórdão administrativo proferido pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, nos autos do processo administrativo nº 11444.001524/2010-03, que exonerou multas isoladas por ausência de recolhimento das estimativas mensais do IRPJ e da CSLL, e a condenação da 1ª ré ao pagamento das multas isoladas.

Em breve síntese, alega que o lançamento fiscal estava correto e a decisão administrativa incorreta.

É o relatório.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

Após muito refletir sobre este caso, entendo que 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.

Nos termos do art. 1º da Lei de Ação Popular, esta é admissível quando houver a pretensão de anular ato lesivo ao patrimônio público. Em seguida, o art. 2º da mesma Lei já indica, de forma exemplificativa, o que seriam tais atos lesivos a justificar uma ação popular, a saber:



Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Ao que penso, mesmo que não exista expressamente uma condição da ação específica para a ação popular, o Judiciário, por questões até mesmo gerenciais, não deve admitir aventuras jurídicas. Pelo contrário, o julgador é obrigado a examinar as causas que lhe são apresentadas, a fim de verificar se elas têm um mínimo de suporte jurídico a admitir processamento. Isso porque causas evidentemente infrutíferas só causam transtornos e tomam tempo precioso do juiz e dos servidores.

Recordo-me que, mesmo em processo penal, já se faz esse controle ao se analisar a justa causa para a ação penal. No processo civil, as ações de improbidade já têm rito que prevê expressamente a necessidade de os pedidos serem instruídos minimamente e conterem justificação jurídica suficiente a embasar o processamento das ações, a saber:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§ 6º-A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá





ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

Diante disso, pode-se dizer que qualquer ação, a fim de ser processada, deve espelhar, em sua inicial, justificação suficiente a demonstrar que, no plano abstrato, tudo deve ter coerência jurídica e o pedido pode ser acolhido ao cabo do processo. Não é por outra razão que o parágrafo único do art. 295 do CPC é claro ao dizer que a petição inicial é inepta quando da narração dos fatos não decorrer logicamente o pedido.

É justamente o que falta no caso dos autos!

De fato, a autora popular não aponta qualquer ato lesivo ao patrimônio público que teria sido praticado pelos conselheiros indicados que participaram do julgamento que se quer anular. Ou seja, uma condição para o processamento da ação popular é justamente a demonstração, em tese, na petição inicial de algum ato lesivo ao patrimônio decorrente de ilícito.

A tese inicial seria simplesmente a de que a posição jurídica adotada pelo Colegiado ter-se-ia afastado do melhor direito. Acontece que, ao se analisar os votos, percebe-se que a posição jurídica adotada e majoritária tem fundamentos relevantes e é razoável, mesmo que se admita posição contrária. Ou seja, não há minimamente interesse de favorecer quem quer que seja.

Neste ponto, cabe rememorar que foi opção do legislador criar um contencioso administrativo-fiscal de forma a que a própria Administração efetuasse um controle interno da legalidade dos lançamentos tributários, conforme lecionou o Dr. Paulo Ricardo, juiz desta Seção Judiciária, ao proferir sentença nos autos do processo n. 60948-05.2012.4.01.3400:

“Ora, foi opção do legislador criar um contencioso administrativo-fiscal de forma a que a própria Administração efetuasse um controle interno da legalidade dos lançamentos tributários, tendo criado para isso uma série de órgãos julgadores, atualmente constituída das Delegacias da Receita Federal de Julgamento (1ª instância), Câmaras dos Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (2ª instância) e Câmara Superior de Recursos Fiscais (instância especial).

Assim, o próprio legislador optou por não considerar definitivo o lançamento fiscal feito pelos fiscais da Receita Federal, prevendo que o contribuinte poderia contestar esse lançamento perante as Delegacias da Receita Federal de Julgamento e, a partir da decisão dessa, contribuinte e





Fazenda poderia interpor recursos para os órgãos superiores do contencioso administrativo.

E, no sistema criado pela lei, uma vez que haja decisão administrativa fiscal, o crédito tributário fica extinto, pois a própria Administração terá concluído pela improcedência do lançamento originalmente feito.

Nesse sentido, não apenas o inciso IX do artigo 156 do Código Tributário Nacional, como também o artigo 45 do Decreto nº 70.235/72 (que formalmente é decreto, mas materialmente é lei, como demonstra o fato de todas as alterações que vem sendo feitas no mesmo ao longos dos anos vem sendo feitas por lei):

Art. 45. No caso de decisão definitiva favorável ao sujeito passivo, cumpre à autoridade preparadora exonerá-lo, de ofício, dos gravames decorrentes do litígio.

E, se a lei criou órgãos de julgamento administrativo e o Ministro da Fazenda nomeou conselheiros com essa função de fazer julgamento administrativo, esses devem julgar não com o objetivo de simplesmente cancelar o lançamento, mas julgar se o lançamento é correto, de acordo com a sua convicção, baseados no Direito e nos fatos, sendo absurda a pretensão de torná-los réus de ação popular pelo simples fato de terem julgado como entendiam que deviam julgar.

Admite-se até a hipótese da discussão judicial do resultado do julgamento na via da ação popular, mas isso teria de ocorrer nas hipóteses de haver pelo menos indícios de que a decisão teria sido tomada não por força da livre convicção dos julgadores administrativos, mas por força de suborno ou algo semelhante.

A lógica é a mesma do entendimento adotado pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, quando, por unanimidade, no mandado de segurança nº 8810, entendeu que o Ministro da Justiça não podia cassar decisão do Conselho de Contribuintes (atual CARF) ao fundamento de que esse decidiu incorretamente.

Confira-se a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – CONSELHO DE CONTRIBUINTES - DECISÃO IRRECORRIDA – RECURSO HIERÁRQUICO – CONTROLE MINISTERIAL – ERRO DE HERMENÊUTICA.

I - A competência ministerial para controlar os atos da administração pressupõe a existência de algo descontrolado, não incide nas hipóteses em que o órgão controlado se conteve no âmbito de sua competência e do devido processo legal.

II - O controle do Ministro da Fazenda (Arts. 19 e 20 do DL 200/67) sobre os acórdãos dos conselhos de contribuintes tem como escopo e limite o reparo de nulidades. Não é lícito ao Ministro cassar tais decisões, sob o argumento de que o colegiado errou na interpretação da Lei.

III – As decisões do conselho de contribuintes, quando não recorridas, tornam-se definitivas, cumprindo à Administração, de ofício, “exonerar o sujeito passivo “dos gravames decorrentes do litígio” (Dec. 70.235/72, Art. 45).

IV – Ao dar curso a apelo contra decisão definitiva de conselho de contribuintes, o Ministro da Fazenda põe em risco direito líquido e certo do beneficiário da decisão recorrida.

(MS 8810/DF, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2003, DJ 06/10/2003, p. 197)

Transcrevo trecho do voto do eminente relator:

O Senhor Ministro deu curso ao apelo, invocando seu poder de controle sobre os conselhos de contribuintes. Ora, a necessidade de controlar pressupõe algo descontrolado. Na hipótese, haveria necessidade de controle, se o conselho de contribuintes houvesse atuado fora do âmbito de sua competência ou sem observar os pressupostos recursais. Nessas circunstâncias, a decisão do conselho seria nula. Bem por isso, o Ministro poderia intervir, para obviar a nulidade.





Na lide objeto deste processo, não se alega que o conselho ultrapassou o âmbito de sua competência ou desconheceu os pressupostos processuais. Simplesmente, afirma-se que o colegiado errou na aplicação da Lei. Ora, o ordenamento jurídico determina que as decisões definitivas devem ser prontamente executadas. A impetrante do Mandado de Segurança, neste processo, tem direito líquido e certo ao cumprimento do preceito contido no Art. 45 do Dec. 70.235/72. Ao determinar que o teratológico “recurso hierárquico” se desenvolva, o Senhor Ministro da Fazenda coloca tal direito em risco. Existe, pois, evidente ameaça a direito líquido e certo da impetrante.  
Concedo o Mandado de Segurança, para determinar ao Senhor Ministro da Fazenda que se abstenha de processar o “recurso hierárquico” contra a decisão definitiva do Conselho de Contribuintes.

Nessa ordem de idéias, uma ação popular apta a ter processamento não deve apenas indicar qual a tese jurídica seria melhor, sob o ponto de vista do autor, no que se refere a um julgamento colegiado administrativo. Deveria, sim, indicar algo mais. Como já dito, ter-se-ia que demonstrar algum tipo de ilícito (seja ele qual for) praticado no julgamento.

A pensar de modo de contrário, enfraquecida estaria toda a idéia de se criar um órgão administrativo especializado como o CARF. E mais, começo a imaginar os casos que se seguirão. Será que a autora não começará a acompanhar, por exemplo, cada acórdão do TCU e o do CADE que for favorável a um particular (mesmo aqueles baseados em fortes argumentos jurídicos) e ajuizar ações populares, a fim de que o Judiciário diga qual será o melhor entendimento jurídico?

As instituições, que atuam por seus órgãos, devem ter a tranquilidade de desenvolver o seu papel, respeitando seus procedimentos e suas atribuições, no sentido de proferir a decisão jurídica que entenda mais adequada, desde que o faça fundamentadamente. Os seus agentes, por sua vez, não podem ser obrigados a responder, à míngua de indício de qualquer desvio, a ações judiciais e se sentirem ameaçados por adotarem tal ou qual posição jurídica. Ou seja, o Judiciário não deve admitir a utilização de ações populares como forma de intimidar agentes públicos.

Sobre a situação ora examinada, noto, aliás, que imprensa<sup>1</sup> já começa a noticiar o ajuizamento em cascata de 59 ações populares por parte da autora. Indica-se que tal modo de agir seria uma espécie de revide pelo fato de seu marido, Renato Chagas Rangel, um dos advogados que patrocinam a causa, ter sido demitido do cargo

<sup>1</sup> Vide, por exemplo, reportagem publicada no Valor Econômico de 06/02/2013 e reportagens publicadas no sítio Consultor Jurídico de 05/02/2013 e 06/02/2013 (<http://www.conjur.com.br/2013-fev-05/carf-atividades-nesta-terca-causa-dezenas-aco-es-populares> e <http://www.conjur.com.br/2013-fev-06/carf-conselheiros-sao-defendidos-professores-agu-aco-es>).



de Procurador da Fazenda Nacional. Ou seja, sem querer negar a condição de cidadã brasileira, com todos os seus direito e deveres, há espaço para se vislumbrar um evidente abuso no direito de demandar e o intuito apenas de atingir membros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

### III. DISPOSITIVO

Em conclusão, **indefiro a inicial e extingo o processo sem resolução do mérito**, com base no art. 267, I e VI, c/c art. 295, p.ú., II, do CPC.

Sem condenação em custas ou honorários advocatícios, uma vez que não chegou a haver contestação.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório, por força do artigo 19 da Lei nº 4.717/65.

Após vencido o prazo para recurso voluntário, com ou sem ele, remetam-se os autos ao egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

A Fazenda Nacional e o Ministério Público Federal deverão ser intimados desta sentença.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Brasília, 07 de fevereiro de 2013.

  
GABRIEL JOSÉ QUEIROZ NETO  
Juiz da 1ª Vara da SJDF

