



Justiça Federal da 1ª Região  
Justiça Federal da 1ª Região (1º grau)

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 1000421-94.2017.4.01.3400 em 07/02/2017 13:57:03 e assinado por:

- SIMONE HAMMES

Consulte este documento em:  
<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>  
usando o código: **1702071356461160000001254714**  
ID do documento: **1256693**



1702071356461160000001254714



Ofício nº 020/ASTEJ/PRESI/CARF – MF

Brasília, 06 de fevereiro de 2017.

A Sua Excelência, o Senhor  
Rodrigo Parente Paiva Bentemuller  
Juiz Federal Substituto respondendo pela 1ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL  
SAS, Quadra 02, Bloco "G", Lote 08, Justiça Federal - Sede I, Brasília-DF  
CEP: 70.070-933

Ref: Mandado de Segurança nº 1000421-94.2017.4.01.3400  
Interessado: INDÚSTRIA DE BEBIDAS PIRASSUNUNGA LTDA.

Senhor Juiz,

Em atenção ao Mandado de Notificação de 14 de dezembro de 2016, exarado no Mandado de Segurança em epígrafe, apresentamos, a seguir, os argumentos pelos quais entendemos que o pleito da impetrante não merece seja dada nenhuma prestação jurisdicional, conforme razões abaixo aduzidas.

#### **Do objeto do provimento mandamental vislumbrado**

A impetrante, com o *mandamus* referido, vislumbra provimento jurisdicional que determine a imediata retirada da pauta de julgamentos do dia 26/01/2017, da 1ª Turma Ordinária da 3ª Câmara da 3ª Seção do CARF, o processo administrativo nº 10865.722802/2013-81.

O pleito é fundamentado em suposto impedimento dos auditores fiscais que exercem mandatos de conselheiros junto ao CARF na condição de representantes da Fazenda Nacional, já que os mesmos teriam interesse econômico e financeiro na manutenção do crédito tributário lançado contra si, eis que a parcela do crédito correspondente à multa lavrada integraria a base de cálculo do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira*, instituído pela Medida Provisória nº 765, de 29/12/2016.

Alega a impetrante que a aludida Medida Provisória instituiu um "*prêmio em dinheiro aos servidores federais condicionados à sua eficiência na arrecadação, vale dizer, quanto mais arrecadarem tributos e multas em favor da União, maior será seu bônus*". Especificamente em relação aos auditores-fiscais que exercem mandatos de conselheiros junto ao CARF, asseverou a reclamante que estes, "*quanto mais negarem os recursos impetrados pelos contribuintes maior será o sua remuneração*". Ressalta, *verbis*:

***Em outras palavras, cada débito tributário considerado como devido pelos Conselheiros fazendários do CARF a partir do desprovimento das defesas dos***

**contribuintes será direta ou indiretamente revertido monetariamente em seu favor!**

Nessa linha, afirma a impetrante que o Bônus de Eficiência e de Produtividade de que trata a MP nº 765

*[...] implicará em razoável dúvida acerca do interesse econômico e financeiro, direto ou indireto, de cada Conselheiro julgador naquele órgão, o que fatalmente deverá acarretar o impedimento dos representantes da União em atuar como julgadores nos casos postos à sua apreciação.*

Afirma também a suplicante que o Bônus de Eficiência e de Produtividade objeto da MP nº 765/2016 iria de encontro ao princípio constitucional que veda a vinculação de receitas a despesas específicas (art. 37, XIII, da CF), bem como ao *caput* do art. 37 da CF, "*por dar relevância ao interesse pessoal do componente da fiscalização tributária, animando-o a exercer o poder de império estatal com inspirações distintas do interesse público*".

Esse juízo, numa primeira análise do pleito, manifestou-se no sentido de conceder a liminar *inaudita altera parte* para determinar a retirada do processo administrativo referido da pauta de julgamentos do dia 26/01/2017. E o fez, resumidamente, com base nos seguintes fundamentos:

a) que o *Bônus de Eficiência e Produtividade* criado pela MP nº 765/2016 representa uma compensação financeira à qual farão jus auditores fiscais e analistas tributários;

b) que "*o valor arrecadado referente a multas tributárias e aduaneiras [...] constituirá a fonte de recursos para o Fundo Especial da Receita Federal, e parte desse valor será destinado aos Analistas Tributários e Auditores Fiscais, na forma de Bônus de Eficiência e Produtividade*";

c) que "*a MP instituiu um aumento na remuneração dos servidores da Fazenda Nacional condicionado à arrecadação, de forma que quanto maior for a arrecadação, maior será a remuneração destes servidores*"; assim, "*a referida bonificação poderá desencadear o aumento de lançamentos de multas tributárias e, conseqüentemente, a manutenção dessas multas nas instâncias administrativas julgadoras, especialmente no CARF*";

d) que os Auditores Fiscais que compõem o CARF, ao se beneficiarem também da bonificação prevista na MP nº 765/2016, estariam sujeitos a "*conflito de interesses*", o que poderia "*ferir a imparcialidade que se espera dos julgadores, pois sendo o CARF o órgão competente para o julgamento de recursos sobre as multas que servirão como base de cálculo para o bônus, os resultados de seus julgamentos acabarão por repercutir nos seus próprios rendimentos*";

e) que "*não há como se afastar o entendimento de que a partir da publicação da MP 765 os auditores fiscais que compõem o Conselho do CARF passaram a ter evidente interesse econômico e financeiro em manter as multas infligidas aos contribuintes, considerando que o bônus que irão receber, e que reflete, reitera-se, aumento na sua remuneração, depende dos valores das multas arrecadadas*";

f) que em face do indicador de desempenho nº 9, objeto da Portaria RFB nº 31/2017 - *Índice de Realização da Meta Global de Arrecadação Bruta* -, "a depender da arrecadação, a meta pode ser atingida e assim impactar nos valores devidos a título de bônus, o que igualmente implica em interesse econômico e financeiro, por parte dos auditores fiscais integrantes do CARF, em manter os valores então tributados";

g) que o Presidente do CARF, ao editar a Portaria CARF nº 01, de 18/01/2017, teria restringido o alcance do impedimento explicitado no artigo 42, inciso II, do Regimento Interno do CARF<sup>1</sup>, exclusivamente aos conselheiros da representação dos contribuintes, numa "nítida tentativa de afastar o alegado impedimento dos membros da Fazenda Pública em julgarem os processos administrativos, em face do interesse econômico direto ou indireto";

h) que, diante do modelo em tela, por este permitir um aumento da remuneração através do cumprimento de metas, restaria evidenciado "flagrante desrespeito aos princípios da impessoalidade, da ampla defesa e do devido processo legal, previstos na Constituição Federal"; e,

i) que, "lado outro, ao se considerar impedidos para julgamentos os auditores fiscais que compõem o CARF, se estaria criando uma situação esdrúxula dos processos serem julgados tão somente por contribuintes, o que também afetaria a isonomia necessária para os julgamentos administrativos referentes a questões fiscais e tributárias e se distanciaria e muito da proposta prevista em lei quando da criação do CARF".

Pelas razões acima expostas, decidiu esse d. Juízo **deferir o pedido de liminar** para determinar a retirada do processo administrativo nº 10865.722802/2013-81 da pauta de julgamentos do dia 26/01/2017, determinação a qual já foi cumprida por este Conselho.

São essas as questões em discussão na presente ação mandamental, com respeito às quais, com a devida vênia, entendemos que **não deverá ser prestada a tutela jurisdicional**, nos termos dos argumentos que apresentamos na sequência.

#### **Da inexistência de impedimento dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional em face do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira**

Nos termos da MP nº 765/2016, o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, juntamente com o Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, tem o "objetivo de incrementar a produtividade nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil" (conf. art. 5º). Esse incentivo **está vinculado ao atingimento de metas daquele órgão**, sendo "gerido pelo Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil, composto por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da

---

<sup>1</sup> Art. 42. O conselheiro estará impedido de atuar no julgamento de recurso, em cujo processo tenha:

[...]

II - interesse econômico ou financeiro, direto ou indireto; e,

Presidência da República" (§ 1º do art. 5º).

Nessa linha, "o valor global do Bônus [...] **será definido pelo Índice de Eficiência Institucional**, mensurado por meio de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico da Secretaria da Receita Federal do Brasil" (§ 2º do artigo 5º). Essa busca pela qualidade no serviço público está em sintonia com o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), direito do cidadão e dever do Estado, personificado no agente público.

Os indicadores e as metas delineadas **serão institucionais**, e definirão "o valor global do Bônus". Logo, não há que se falar em cota parte individual. De acordo com as metas atingidas, o rateio se dará de forma igualitária entre todos os Auditores-Fiscais (na proporção de um) e Analistas Tributários (na proporção de seis décimos), ativos e inativos (aposentados e pensionistas).

Nos termos do § 4º do mesmo artigo 5º da MP 765, a referência de cálculo do valor global do Bônus será composta pelo valor efetivamente arrecadado de duas rubricas que **já integram o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF**: valor de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita de impostos, de taxas e de contribuições administrados pela RFB, bem como recursos advindos da alienação de bens apreendidos.

Quanto ao FUNDAF, este foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17/12/1975. Nos termos do art. 6º, *caput*, do aludido Decreto-Lei, o FUNDAF é "destinado a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais" (grifou-se). Ademais, segundo a alínea "a" do parágrafo único do mesmo dispositivo, o FUNDAF custeará também "o funcionamento dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda, inclusive o pagamento de despesas com diárias e passagens referentes aos deslocamentos de Conselheiros **e da gratificação de presença de que trata o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971**".

Portanto, ao estabelecer que para o cálculo do valor global do Bônus serão consideradas receitas que integram parcialmente o FUNDAF (multas tributárias e aduaneiras arrecadadas e recursos advindos da alienação de bens apreendidos), o **§ 4º do art. 5º da MP nº 765 está reafirmando a natureza para a qual foi instituído referido Fundo**. Com efeito, não há que se falar em aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e de repressão às fraudes tributárias, aduaneiras e cambiais sem investimento nos servidores públicos responsáveis pelo combate ao contrabando, ao descaminho, à fraude fiscal, pela fiscalização e agilização do comércio internacional, etc., inclusive pela constituição do crédito tributário e pelo exame quanto à sua definitividade no plano administrativo de análise da legitimidade do crédito no julgamento do processo.

Muito embora a base de cálculo do valor global do Bônus de Eficiência e Produtividade seja composta pelo valor total das citadas fontes que integram o FUNDAF (multas e leilões), **aludida parcela é limitada** em face do disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal, como, aliás, está explicitado no artigo 12 da MP nº 765: "O somatório do vencimento básico da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil com as demais parcelas, incluído o Bônus de que trata o art. 5º, não poderá exceder o limite máximo disposto no inciso XI".

A limitação em tela revela **falaciosa** a afirmação da impetrante no sentido de que a MP nº 765 teria instituído um "prêmio em dinheiro aos servidores federais condicionados à sua eficiência na arrecadação, [...] quanto mais arrecadarem tributos e multas em favor da União, maior será seu bônus". O mesmo se diga quando se refere aos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, ao afirmar que "**cada débito tributário considerado como devido pelos Conselheiros fazendários do CARF a partir do desprovimento das defesas dos contribuintes será direta ou indiretamente revertido monetariamente em seu favor**".

Com efeito, ainda que as multas mantidas viessem a integrar a base de cálculo do Bônus - o que não é verdade, eis que da base de cálculo constam somente as multas efetivamente **ARRECADADAS** - a limitação e as condicionantes atreladas ao Bônus - sem adentrar por hora na ofensa injusta à moral dos conselheiros fazendários que se extrai da argumentação da querelante -, revela ser aludido incentivo incapaz de causar qualquer mudança no legítimo convencimento do julgador.

**As argumentações da impetrante não passam, portanto, de meras ilações fundadas em falsas premissas, construídas para alicerçar a afirmação de que os Conselheiros da Representação da Fazenda Nacional procurariam manter multas fiscais de forma ilegítima para se beneficiarem do correspondente valor.**

O que foi acima afirmado resta ainda mais evidente quando se analisam **os resultados dos julgamentos ocorridos no CARF**. Conforme o último relatório divulgado no sítio deste Conselho<sup>2</sup> - referente às decisões proferidas no período de janeiro a agosto de 2016 - **a Fazenda Nacional restou vencida, total ou parcialmente, em 52% das decisões.**

A impropriedade dos argumentos defendidos pela reclamante é corroborada pela análise dos últimos julgamentos, **já sob realidade do modelo do Bônus de Eficiência**. A título de exemplo, vê-se que nos julgamentos realizados nos dias 24 a 26 de janeiro de 2017, dos 52 processos julgados pela 3ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais o contribuinte logrou êxito em 27 deles (ou seja, **em 51,9% dos casos**), tendo sido exoneradas multas no montante de **R\$ 104 milhões**.

Cite-se pontualmente o julgamento do processo nº 18471.001583/2007-90, da *Telemar Norte Leste S.A.*, em que a 2ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais, por ampla maioria (apenas um conselheiro não acompanhou o resultado do acórdão), deu provimento ao recurso do sujeito

---

<sup>2</sup> <https://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2016/carf-divulga-relatorio-das-decisoes-proferidas-de-janeiro-a-agosto-de-2016> (acesso em 30/01/2017)

passivo exonerando crédito tributário no montante total de **R\$ 223 milhões**.

Ou seja, nesse pequeno universo já se tem exonerações por julgamento do CARF da ordem de **R\$ 327 milhões, o que ilustra a precipitada acusação constante da exordial**.

Não custa repetir que somente as multas **efetivamente arrecadadas** é que integrarão o FUNDAF. Ou seja, a multa mantida é passível ainda de contestação junto ao Poder Judiciário, de sorte que só integrará o FUNDAF se a Justiça a entender devida e, ainda, se houver o efetivo recolhimento do valor por parte do contribuinte.

Vale lembrar também que **a Medida Provisória nº 765 não trouxe nenhuma novidade no que concerne ao estabelecimento de metas individuais e institucionais no âmbito da Administração Tributária Federal, já que metas nesse sentido sempre existiram e sempre existirão na Administração Tributária, do Brasil ou de qualquer país**.

Efetivamente, não há que se falar em obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente ao princípio da **EFICIÊNCIA**, sem a Administração se pautar com um foco gerencial mínimo, aí inseridos a busca pela qualidade e o contínuo atingimento de metas, todos de interesse da sociedade. Tais metas, no caso da Receita Federal, estão associadas, por exemplo, ao **número de ações fiscais realizadas no ano, à quantidade de cobranças de inadimplentes, às apreensões de drogas e de outros produtos contrabandeados, ao combate ao descaminho, ao acompanhamento de grandes contribuintes, ao cumprimento de metas de julgamento dos processos administrativos**, dentre outras.

A novidade implementada pela MP nº 765/2016 está apenas na criação de um bônus de eficiência vinculado ao cumprimento de metas eleitas pela Administração. Especificamente em relação ao lançamento e à constituição do crédito tributário não há nada que aponte no sentido de um estímulo arbitrário à ação fiscalizatória do Estado que porventura viesse a resultar em conduta mediante a qual, nas palavras da impetrante, "*quanto mais arrecadarem tributos e multas em favor da União, maior será seu bônus*". **Pelo contrário; o efeito que se espera do Bônus é, exatamente, o de se reduzirem as ações fiscais improcedentes, fortalecendo, assim, a QUALIDADE do lançamento e o combate à sonegação e aos crimes correlatos**, já que o Bônus não será calculado sobre a multa lançada, **mas sobre a multa efetivamente ARRECADADA**.

E a arrecadação efetiva depende da **confirmação da legitimidade do lançamento** em até 3 (três) instâncias de julgamento administrativo (Delegacias de Julgamento - RFB -, Recurso Voluntário e Recurso Especial - os dois últimos no CARF) - o que pode durar em média 8 (oito) longos anos -, sujeito ainda à apreciação do Poder Judiciário, com média de duração também considerável. Somente depois dessa longa via é que o débito questionado se torna definitivo. Se houver sucesso na execução, aí sim é que a parcela arrecadada integrará a **base de cálculo** do Bônus, sobre a qual se aplicará percentual correspondente ao atingimento das metas.

Vale lembrar também que as multas integrantes do FUNDAF **não são a fonte para o pagamento do Bônus**. O Bônus **continuará a ser pago pelo**

**Tesouro, em complemento à remuneração do servidor.** O montante arrecadado oriundo das penalidades e leilões de bens é, na verdade, **o limite máximo da base de cálculo do Bônus**, cujo pagamento também está sujeito a outro limite, individual, o teto constitucional de remuneração do servidor público.

Releva também destacar que as metas de arrecadação são fixadas com base, essencialmente, em **parâmetros macroeconômicos**. A atuação da fiscalização federal tem mais importância no estímulo à **arrecadação espontânea**, por criar o fator risco. **E risco só há ante as ações legítimas**, sujeitas ao controle do Judiciário, e aos eficazes instrumentos de controle da Administração Pública pela sociedade, de sorte que, ainda que essa fosse a intenção, eventual arbítrio não subsistiria diante da atual fase de maturidade da república brasileira.

**A impropriedade da argumentação da impetrante também fica evidente quando se examinam questões análogas de julgamentos pelos Juízes Federais, como as ações patrocinadas pela Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE, em que se requer matéria de ordem geral, porém de resultado individual como, por exemplo, seja reconhecida a não incidência do imposto de renda sobre verbas como o terço constitucional de férias ou sobre indenização de moradia. O raciocínio equivocando da impetrante poderia levar à absurda conclusão de que o Poder Judiciário também estaria impedido de se pronunciar nas causas em que, em tese, seus integrantes seriam individualmente beneficiados. No entanto, não se cogita, e nem se poderia se cogitar, de tal impedimento no Poder Judiciário, sob pena de afrontar os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade que norteiam os julgamentos no âmbito desse Poder, como também na esfera administrativa.**

Por tudo o que foi aqui exposto, forçoso concluir-se que são falaciosos os argumentos da impetrante quando procura macular a decisão do Conselheiro representante da Fazenda Nacional de vício de impedimento por interesse no Bônus, tanto mais **diante do rigoroso processo seletivo aos quais são submetidos**, mediante a análise de sua experiência e qualificação técnica por um **Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros**, do qual **integram representantes das Confederações representativas das categorias econômicas de nível nacional, da sociedade civil e da Ordem dos Advogados do Brasil** (vide Regimento Interno do CARF, Anexo III, art. 2º, aprovado pela Portaria MF nº 343, de 09/06/2015).

Enfim, o modelo de Bônus instituído pela MP nº 765 não enseja nenhuma parcialidade; os indicadores e metas institucionais trazidos na referida Medida Provisória são **modernos instrumentos de gestão de qualidade e eficiência do serviço público**. São indicadores importantes para o financiamento do Estado, do interesse de toda a sociedade, eis que vislumbram estimular o alcance de metas relacionadas à atividade fim da Administração Tributária e Aduaneira, como o combate ao crime (contrabando, descaminho, tráfico de drogas, sonegação, fraude fiscal e cambial, corrupção), a agilização do comércio internacional e ao favorecimento de um ambiente concorrencial adequado.

Hoje não se imagina o Brasil sem a zelosa observação dessas missões tão caras à sociedade.

Portanto, o modelo objeto da Medida Provisória nº 765/2016 está em sintonia com o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*); não se observa no referido modelo nenhum vício de ilegalidade ou de inconstitucionalidade.

### **Da inexistência de inconstitucionalidade**

Também são insubsistentes os argumentos da suplicante quando afirma que o Bônus de Eficiência e de Produtividade objeto da MP nº 765/2016 iria de encontro ao princípio constitucional que veda a vinculação de receitas a despesas específicas (art. 37, XIII, da CF), bem como ao *caput* do art. 37 da CF, "*por dar relevância ao interesse pessoal do componente da fiscalização tributária, animando-o a exercer o poder de império estatal com inspirações distintas do interesse público*".

Como já afirmado, as receitas de multas arrecadadas e os recursos da alienação de mercadorias apreendidas, integrantes do FUNDAF, **constituem a base de cálculo do Bônus**, opção política escolhida para complementar a remuneração dos agentes públicos integrantes da Administração Tributária em substituição à correção do subsídio até então vigente.

A via eleita pelo Poder Executivo, objeto da MP nº 765, não padece, contudo, de nenhum vício de inconstitucionalidade.

O inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal veda "*a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa [...]*". Tal preceito, alicerce do princípio da não vinculação de **impostos**, é somente a este aplicável, não se estendendo às multas.

Com efeito, a Constituição Federal faz clara distinção entre "imposto" e "tributo". Vê-se de seu artigo 145 que os impostos são espécies de tributos, e com estes não se confundem, portanto. Ademais, o artigo 3º do Código Tributário Nacional, abaixo transcrito, deixa bem claro que as multas não podem ser consideradas como tributo. Confira-se:

*Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.* (grifou-se).

Como se vê, são a própria Constituição Federal e o Código Tributário Nacional que definem que as multas tributárias não se enquadram como tributo, e muito menos como impostos. Às multas não se aplica, portanto, a vedação à vinculação de que trata a Constituição Federal.

Quanto ao julgado trazido pela impetrante, o caso não se aplica à realidade presente, eis que a inconstitucionalidade foi declarada pelo STF dada à vinculação de reajuste de servidores estaduais a ICMS, a **imposto**, portanto, o que diverge da realidade presente, atinente a **multa**, conforme abordado.

Ao contrário do aduzido estímulo ao exercício do "*poder de império estatal com inspirações distintas do interesse público*", o "*Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira*", instituídos pela MP nº

765/2016, vislumbram o alcance de metas associadas às atividades fins da Receita Federal, acima exemplificadas, todas de indissociável importância à proteção de bens inalienáveis da sociedade.

### **Sobre o impedimento regimental no âmbito do CARF**

Concernente ao **impedimento de que trata o inciso II do artigo 42 do Regimento Interno do CARF - RICARF** este é, efetivamente, específico para os **conselheiros da representação dos contribuintes**. Com efeito, consoante a doutrina processual civil, as hipóteses de impedimento são **objetivas**, definidas a partir da presunção absoluta de parcialidade do julgador, de modo que se a hipótese não está prevista no diploma regulador do processo, não é possível constituir-la a partir de uma interpretação extensiva da norma.

Assim, o alcance do inciso II do artigo 42 do RICARF é **delimitado pontualmente** pelo § 1º do mesmo artigo, segundo o qual, "**para efeitos do disposto no inciso II do caput, considera-se existir interesse econômico ou financeiro, direto ou indireto, nos casos em que o conselheiro representante dos contribuintes preste ou tenha prestado consultoria, assessoria, [...]**". E o inciso II referido trata do impedimento no caso de "***interesse econômico ou financeiro, direto ou indireto***", do que se extrai que aludida espécie de impedimento está adstrita, regimentalmente, apenas ao conselheiro da representação dos contribuintes.

Isso não quer dizer que o Regimento Interno do CARF estaria blindando condutas escusas dessa natureza eventualmente cometidas por conselheiros da representação da Fazenda Nacional. Pelo contrário. Enquanto as normas regimentais determinam o **impedimento** do conselheiro representante dos contribuintes quando caracterizado o interesse econômico ou financeiro, nos termos do § 1º do art. 42 citado - **que, diga-se de passagem, traz hipóteses específicas para a natureza da representação dos contribuintes** -, para os conselheiros representantes da Fazenda Nacional eventual interesse econômico na causa tipificaria **improbidade administrativa**, punível com a demissão do servidor público<sup>3</sup>, sem embargo das demais sanções penais aplicáveis à hipótese.

Com efeito, enquanto a participação indevida de conselheiro representante dos contribuintes em processo com respeito ao qual deveria haver-se declarado impedido importa na **perda do mandato** (art. 45, incisos I e XV do Anexo II do RICARF), **o conselheiro representante da Fazenda Nacional que participar de julgamento em que tem interesse econômico ou financeiro comete ato de improbidade administrativa**, conforme incisos I e VIII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**Foi nesse estrito sentido** que o Presidente do CARF, no âmbito das atribuições de exarar atos administrativos complementares ao Regimento Interno<sup>4</sup>, editou a Portaria CARF nº 1, de 2017, **que em nada inova quanto aos ditames regimentais**, eis que apenas explica o alcance do impedimento de conselheiro **no âmbito do Regimento Interno**, impedindo, assim, mais um levante de argumentações tendentes a questionar a legitimidade dos julgamentos, **o que, lamentavelmente, tem ocorrido de forma orquestrada e com**

<sup>3</sup> Art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

<sup>4</sup> Art. 3º, incisos IV, XI e § 2º do Anexo I, bem como os incisos IV e XIII do art. 20 do Anexo II, todos do RICARF.

## frequência neste Conselho.

Confira-se diante do teor da atacada Portaria CARF nº 01, de 2017:

*O PRESIDENTE DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos IV, XI e § 2º do art. 3º do Anexo I, bem como os incisos IV e XIII do art. 20 do Anexo II, todos do Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - RICARF, aprovado pela Portaria MF nº 343, de 09 de junho de 2015, em face de questionamentos suscitados por Conselheiros representantes da Fazenda Nacional diante do disposto no art. 5º da Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016,*

*DECLARA:*

*Art. 1º A hipótese de impedimento prevista no inciso II do art. 42 do Anexo II do RICARF aplica-se exclusivamente aos conselheiros da representação dos contribuintes dada a especificidade de que trata o § 1º do mesmo dispositivo.*

*§ 1º O interesse econômico ou financeiro, direto ou indireto, ocorre nos casos em que o conselheiro da representação dos contribuintes, em relação ao interessado ou empresa do mesmo grupo econômico:*

*I - preste ou tenha prestado consultoria, assessoria, assistência jurídica ou contábil; ou*

*II - perceba remuneração, sob qualquer título, no período compreendido entre o primeiro dia do fato gerador objeto do processo administrativo fiscal até a data da sessão em que for concluído o julgamento do recurso.*

*§ 2º Eventual enquadramento de conselheiro da representação da Fazenda Nacional nos casos de que trata este artigo tipificaria improbidade administrativa nos termos dos incisos I e VIII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.*

*Art. 2º Há impedimento do conselheiro da representação da Fazenda Nacional:*

*I - na hipótese em que tenha atuado como autoridade lançadora, ou praticado ato decisório monocrático, nos termos do inciso I do art. 42 do Anexo II do RICARF;*

*II - quando o interesse for presumido pelo vínculo de parentesco ou de afinidade, nos termos do inciso III do mesmo artigo; e*

*III - na qualidade de relator, quando tiver atuado na condição de relator ou redator em decisão anterior.*

*Art. 3º Esta Portaria será publicada no Boletim de Serviço do CARF.*

*(grifou-se)*

Com a devida vênia, **a Portaria CARF nº 01/2017 em nada inova ou restringe o alcance do impedimento explicitado no artigo 42, inciso II, do Regimento Interno do CARF.** Apenas aclara seu conteúdo ao aplicar a pacífica doutrina processual civil de objetividade das hipóteses de impedimento, ou seja, se tal hipótese não está prevista no diploma regulador do processo, não é possível construí-la a partir de uma interpretação extensiva da norma.

Da mesma forma, pelo caráter subsidiário ao Decreto nº 70.235, de 1972, norma específica que regula o processo administrativo fiscal federal, o art. 18, inciso I, da Lei nº 9.784/99, determina estar impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: "*I - tenha interesse direto ou indireto na matéria*", não socorre a impetrante neste aspecto, tanto mais pela característica do bônus em questão, como até aqui já esclarecido, que estimula a qualidade das decisões e observância dos princípios que norteiam a administração pública e seus agentes em todas as esferas.

Ademais, há realidade histórica onde se constata que **o modelo de Bônus ora adotado para a Administração Tributária Federal não é novidade**: não só já foi utilizado durante muito tempo pela mesma Administração Federal, como é realidade em outros tribunais administrativos, os quais, **em 22 Estados Membros da Federação, também remuneram seus agentes com base na eficiência da fiscalização e arrecadação tributárias**, sem que isso implique impedimento para o julgamento administrativo dos lançamentos de ofício pelos julgadores representantes das Administrações Tributárias.

Dentre os contenciosos tributários dos Estados Membros destaque-se o modelo do **Tribunal Administrativo-Tributário do Estado de Pernambuco - TATE**, defendido de forma tão veemente por alguns como paradigma a ser seguido para o CARF.

O TATE contempla, para seus conselheiros - membros de uma **carreira específica exclusiva para bacharéis em Direito** cujo ingresso se dá por concurso público - **uma parcela remuneratória variável proporcional à receita proveniente de multas relativas a impostos estaduais**. Isso, porém, não repercute na imparcialidade dos julgamentos, já que a maioria dos julgamentos deu provimento aos recursos dos contribuintes nos anos de 2013 e 2014<sup>5</sup>. De fato, o artigo 41 da Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 107, de 14/04/2008, plenamente vigente<sup>6</sup>, estabelece que os vencimentos do *Grupo Ocupacional Administração Tributária do Estado de Pernambuco - GOATE*, composto pelas carreiras de Auditor Fiscal do Tesouro Estadual - AFTE e de **Julgador Administrativo-Tributário do Tesouro Estadual - JATTE**, serão compostos de um vencimento-base, de uma gratificação por resultados, bem como da "**participação no ingresso de receita proveniente de multas relativas a impostos estaduais**"<sup>7</sup>.

Modelo semelhante ao da MP nº 765 já foi adotado no Brasil para os Auditores-Fiscais Federais, **inclusive quando conselheiros do então Conselho de Contribuintes**. Durante mais de uma década (entre o início de 1989 e meados de 1999) foi paga para os membros da Carreira a *Retribuição Adicional Variável* -

<sup>5</sup> Fonte: <http://jota.info/justica/tribunal-de-pernambuco-concede-adicional-sobre-multas-06102015>

<sup>6</sup> Disponível em:

<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=107&complemento=0&ano=2008&tipo=&url=>

<sup>7</sup> Art. 41. Compõem os vencimentos dos titulares dos cargos do GOATE as seguintes parcelas:

I - vencimento-base, cujos valores são os constantes do Anexo II, aos quais se incorporará o valor da parcela mencionada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 11.333, de 3 de abril de 1996, e alterações;

II - Gratificação por Resultados do GOATE - GRG;

III - participação no ingresso de receita proveniente de multas relativas a impostos estaduais.

§ 1º O vencimento-base constitui a parte fixa da estrutura remuneratória dos cargos do GOATE.

§ 2º A Gratificação por Resultados do GOATE - GRG e a participação no ingresso de receita proveniente de multas constituem a parte variável da estrutura remuneratória dos cargos do GOATE.

RAV, com **recursos de multas e correção monetária integrantes do FUNDAF**, conforme o **cumprimento de metas individuais e institucionais** (conf. Lei nº 7.711, de 22/12/1988).

A RAV, instituída pela Lei nº 7.711, de 1988, era **calculada sobre o produto da arrecadação de multas** em função da eficiência individual e plural da atividade fiscal. O valor da RAV foi limitado, inicialmente, ao valor do soldo do Almirante de Esquadra e, posteriormente, a 8 (oito) vezes o valor máximo do vencimento do Auditor-Fiscal. O valor da RAV devida aos conselheiros era o valor médio devido aos demais Auditores-Fiscais.

Ora, em tudo a RAV se assemelhava ao atual Bônus de Eficiência:

- a base era a mesma (produto de multas arrecadadas);
- o critério era o mesmo (eficiência da atividade fiscal);
- os limites eram equivalentes, valores máximos de soldos ou vencimentos (atualmente o limite é o vencimento de Ministro do Supremo Tribunal Federal); e
- os Regimentos Internos vigentes à época tinham dispositivos de impedimento idênticos<sup>8</sup>.

Entretanto, **durante todo o período da RAV, nunca foi sequer apontado um caso concreto de parcialidade por interesse direto ou indireto**, nem discutido o impedimento dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional em função dessa remuneração. Não se sabe, ainda, de **nenhuma ação judicial que tenha contestado o modelo em tela**, inclusive quanto à sua ampla adoção pelos Estados-Membros.

Como se vê, a presente situação é ontologicamente idêntica àquela que vigeu por mais de uma década nos Conselhos de Contribuintes, entre o início de 1989 e meados de 1999, quando a remuneração dos então Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional era composta pela RAV - Remuneração Adicional Variável. Não se fala, contudo, de nenhum vício de impedimento ou de inconstitucionalidade concernente aos mesmos.

Demonstrados os precedentes nos planos da legislação tributária da União e dos Estados-Membros, merece relevo os exemplos internacionais. Para tanto, valemo-nos do estudo técnico elaborado pelo Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO<sup>9</sup>.

O documento, publicado no mês de janeiro/2017, aborda estudos realizados pelo *Fundo Monetário Internacional*<sup>10</sup> e pela *Organização para a*

---

<sup>8</sup> Segundo a redação do Art. 15 do Regimento do Terceiro Conselho de Contribuintes, assim como do Art. 13 do Regimento Interno da Câmara Superior de Recursos Fiscais, ambos aprovados, respectivamente, pelas Portarias do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento nºs 539 e 540, de 17 de julho de 1992, os Conselheiros e os Procuradores da Fazenda Nacional estarão impedidos de participar do julgamento dos recursos quando tenham, dentre outras hipóteses, "*III - interesse econômico ou financeiro, direto ou indireto*".

<sup>9</sup> **Nota Técnica nº 33. Bônus de Eficiência Institucional na Atividade Tributária e Aduaneira.** Análise da fonte orçamentária, impactos administrativos, juridicidade e comparativo internacional. Diretoria Executiva Nacional. Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Brasília - DF. Janeiro de 2017. 25 p.

<sup>10</sup> KIDD, M. e CRANDALL, W. Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating their Success. Washington – DC, IMP Working Papers, 2006, 95 p. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06240.pdf>>. Acesso em 12 jan 2017

Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE<sup>11</sup>, segundo os quais a significativa maioria das administrações tributárias (82% segundo a OCDE) dispõe de sistemas de gestão de desempenho, donde cerca de dois terços "possuem flexibilização para incluir os resultados do desempenho nas remunerações". Ressalta também que, "além do vencimento básico, o uso de bônus coletivo é uma das práticas remuneratórias adotadas".

A mesma Nota Técnica aborda também estudo sobre a administração de recursos humanos nas administrações tributárias da América Latina e do Caribe, sob os auspícios da USAID<sup>12</sup>, o qual recomenda a utilização de "sistemas de Remuneração por Desempenho, Incentivos e Bônus". O trabalho termina por citar exemplos de algumas experiências internacionais que contemplam o pagamento de um bônus de produtividade a servidores das correspondentes administrações tributárias, dentre os quais Estados Unidos, Cingapura, Chile, Portugal, França, Austrália e Canadá. Por fim, a Nota Técnica referida reproduz tabela que ilustra os resultados do estudo conduzido pelo Ministério da Descentralização da Função Pública da França<sup>13</sup>, segundo o qual a maioria dos 20 países europeus, norte-americanos e asiáticos pesquisados adota sistemas de remuneração por desempenho e bônus baseado em metas para remunerar seus servidores públicos. A tabela referida encontra-se abaixo reproduzida:

País	Formas de Remuneração por Desempenho ou Similares
Alemanha	<u>Remuneração por Desempenho</u> : há um sistema de bônus para o trabalho excepcional. Pode ser individual ou atribuído a uma equipe inteira que trabalhou em um projeto particular.
Áustria	<u>Prêmio por Desempenho</u> : Este bônus aplica-se apenas aos servidores concursados. Destina-se a premiar particularmente performances notáveis, não definidas em lei. O objetivo é motivar os servidores. O pagamento do prêmio ocorre logo após o fim da tarefa objeto do desempenho. <u>Cláusula de Flexibilidade</u> : os órgãos que realizam projetos no âmbito da "cláusula de flexibilidade" (órgãos com maior flexibilidade e maior responsabilidade na gestão fiscal) têm a oportunidade de recompensar o desempenho individual dos seus servidores individuais que contribuíram para o "sucesso orçamentário" da organização. Estes prêmios são, pelo menos, 50% do salário mensal (mais de um ano). Os montantes reservados para este prêmio variam de acordo com os resultados econômicos que foram alcançados graças a um melhor desempenho orçamentário da organização.
Dinamarca	<u>Pagamento por Desempenho</u> : é concedido com base no atingimento de um conjunto de objetivos quantitativos e qualitativos predeterminados. Este complemento pelo desempenho pode ser concedido individualmente e/ou coletivamente.
Espanha	<u>Prêmio Especial</u> : depende das condições particulares de exercício da função: nível de responsabilidade, dificuldades técnicas ou período de alta tensão. <u>Remuneração por Desempenho</u> : este bônus recompensa um compromisso ou um desempenho particular; a execução de uma tarefa específica ou uma iniciativa excepcional. Cada órgão estabelece seus próprios procedimentos de avaliação. Os critérios mais importantes frequentemente são o compromisso com trabalho e o cumprimento de horas complementares de trabalho. <u>Compensação por Serviços Extraordinários</u> : este prêmio recompensa a execução de uma tarefa única realizado em horários especiais, fora do horário de trabalho. O seu montante não é fixo, ele depende do trabalho executado.

<sup>11</sup> OECD. **Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies**. OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_admin-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en). Acesso em 12 jan 2017

<sup>12</sup> OSINSKI, D.; LETHBRIDGE, C.; HINSZ, S.B. **Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean - Human Resource Management and Organizational Development**. Washington – DC, USAID – LFPM, 2013.

<sup>13</sup> DGAFP – Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique. **Système de Rémunérations des Fonctionnaires**: étude comparative internationale. Paris, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique, 2014. Disponível em [http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/coll\\_outils\\_de\\_la\\_GRH/systemes-deremuneration-des-fonctionnaires-2014.pdf](http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/systemes-deremuneration-des-fonctionnaires-2014.pdf). Acesso em 16 jan 2017

Finlândia	<u>Complemento com Base em Resultados</u> - Resultados obtidos por toda a organização, departamento, unidade ou indivíduo. <u>Bônus por Resultados</u> : negociado simultaneamente ao vencimento básico, conforme os termos da convenção coletiva de trabalho.
Grécia	<u>Complemento Anual pelo Desempenho</u> - depende do grau de realização dos objetivos. O sistema de avaliação de desempenho estabelece um procedimento para identificar objetivos e a conclusão de um contrato de desempenho entre o servidor e seu superior. <u>Complemento pelo Desempenho Econômico</u> : para o caso particular dos servidores que trabalham em posições relacionadas com os serviços financeiros, econômicos e de inspeção. Se as metas forem atingidas, 10% da massa salarial podem ser distribuídas a esses servidores.
Itália	Há benefícios para recompensar os desempenhos individual e coletivo de uma administração em seu todo ou de uma unidade em particular.
Lituânia	O bônus mais significativo recompensa o desempenho do servidor. Os servidores são divididos em três classes de acordo com seu mérito (o primeiro sendo o mais alto): classe 3, bônus de 15% do vencimento básico; classe 23, bônus de 30% do vencimento básico; classe 1, bônus de 50% do vencimento básico.
Portugal	Existem hoje, aproximadamente, 280 complementos salariais diferentes. Os mais importantes em valores são pagos pelas polícias, exército e administração tributária. 25% das carreiras recebem mais de cinco suplementos diferentes.
República Tcheca	<u>Remuneração pelo Mérito</u> : recompensa um excelente desempenho a longo prazo. O montante pode chegar a 50% do salário do valor do padrão mais elevado ao nível ao qual pertence o servidor. Ele é pago uma vez por ano. O Prêmio por Desempenho também existe e pode, ocasionalmente, ser pago a servidores com elevado mérito
Estados Unidos	Algumas agências federais atribuem prêmios de desempenho coletivo, mas estas iniciativas não são generalizadas. A atribuição dos "performance awards" é descentralizada ao nível das agências (tal como a Administração Tributária Americana, o IRS) que os administram de forma independente e no âmbito das suas possibilidades orçamentárias.
Canadá (Quebec)	<u>Remuneração pelo Desempenho</u> : um servidor pode se beneficiar de um bônus se seus resultados são considerados excepcionais. O bônus pode atingir até 3,5% do vencimento de base recebido durante o período em que ele foi avaliado. Este bônus é pago de uma única vez sob a forma de um valor fixo. A proposta do supervisor de atribuir este bônus de desempenho a um empregado deve ser validado por um <i>comité ad hoc</i> , cujos membros são nomeados pelo vice-ministro ou dirigente do organismo no qual o servidor atua.
Japão	<u>Bônus de Eficiência</u> : remuneração pelo desempenho que depende de resultados individuais avaliados duas vezes por ano.

### Considerações finais e conclusão

A petição inicial se funda em alegado impedimento do Conselheiro representante da Fazenda Nacional pelo fato de este, supostamente, ter interesse e, portanto, estar impedido, posto que se locupletaria com as multas mantidas, uma vez que estas integram a base de cálculo do *Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira*. Nas palavras da impetrante: "[...] quanto mais arrecadarem tributos e multas em favor da União, maior será seu bônus"; ou "quanto mais negarem os recursos impetrados pelos contribuintes maior será o sua remuneração".

Demonstrou-se nesta peça que a afirmação da reclamante é falaciosa. A formatação do incentivo atacado não alicerça minimamente a linha argumentativa da autora: a gratificação é dividida de forma igualitária entre milhares de servidores, ativos e inativos; os limites previstos – valores efetivamente recolhidos, metas organizacionais e teto constitucional – tornam irrelevante qualquer adoção de viés volitivo ilegítimo, inclusive porque sujeito ao controle jurisdicional; metas e indicadores existem de longa data na Administração Tributária e Aduaneira, de sorte que a MP nº 765 não trouxe nenhuma novidade quanto a esse aspecto; a base de cálculo do Bônus são as multas devidas, conformadas e recolhidas, e não meramente aquelas lançadas e mantidas no contencioso administrativo; o valor do Bônus é pago a título de remuneração por

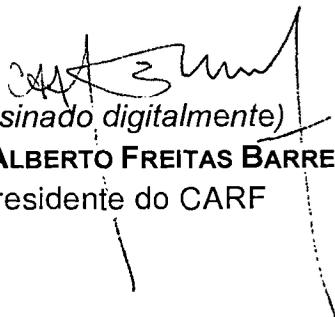
fonte orçamentária, sem vinculação com tributos, sendo o valor da multa recolhida mero referencial de cálculo.

Demonstrou-se também que a atuação dos Conselheiros representantes da Fazenda Nacional não se enquadra em nenhum impedimento regimental, não caracteriza ilegalidade ou, de forma mais específica, suposta inconstitucionalidade; atuam como agentes públicos, na condição de Conselheiros, balizados pelos princípios que norteiam a administração pública e seus agentes: impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência, como demonstraram à sociedade os exemplos dos julgamentos proferidos já na vigência do bônus, aderente ao histórico deste Conselho.

Ainda, foi ressaltado que modelo semelhante é aplicado em 22 dos Estados-Membros e em muitos países desenvolvidos, e que durante mais de uma década foi paga para os Conselheiros Auditores Fiscais a *Retribuição Adicional Variável - RAV*, com recursos de multas e correção monetária integrantes do FUNDAF em conformidade com o cumprimento de metas individuais e institucionais. Mesmo considerando essa vasta amplitude espacial e temporal de atuação do modelo não se sabe de contestações judiciais quanto a supostas ilegalidades ou inconstitucionalidades nos âmbitos federal ou estadual.

Demonstrou-se que a lógica da impetrante é falsa também quando se analisa seu argumento frente às causas julgadas pelo Poder Judiciário com respeito a cujos julgados seus juízes poderiam lograr benefício próprio. Lá não se cogita de impedimento por interesse econômico ou financeiro, o que desnuda a falácia usada pela impetrante. Não se justifica que argumento diverso seja dispensado às autoridades julgadoras responsáveis por dizer o direito na esfera Administrativa.

Por tudo o que foi exposto, e dada a efetiva inexistência de **ilegalidade que mereça a prestação jurisdicional pela via do mandado de segurança**, requer-se **seja a liminar revogada e a segurança denegada no mérito**.

  
(assinado digitalmente)

**CARLOS ALBERTO FREITAS BARRETO**  
Presidente do CARF