

# Clipping CARF

Matérias dos jornais que mencionam o CARF

Consultor Jurídico

## Projeto do Senado cria alternativas para o Carf

26/08/2015

Por Gustavo Brigagão

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 praticamente 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 (o que lhe garante imparcialidade) 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 a 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 para 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 OAB 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. Conseqüentemente, 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, tem 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 Carlos Alberto Freitas Barreto, presidente do **Carf**; 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 Wilson Antonio Romero, presidente do Conselho Executivo da Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil).

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 pelos 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 Tribunais Regionais Federais), 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.

---

Estadão On Line

## **Carf: Uma necessária e equilibrada análise dos fatos**

26/08/2015

\*Por João Marcos Colussi

Com a deflagração da denominada Operação Zelotes muitas foram as manifestações de ataque explícitas ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (**CARF**), em especial acerca de este ser um órgão de revisão dos lançamentos fiscais em que havia a participação paritária de julgadores indicados pela sociedade civil e pela Fazenda Nacional.

Talvez aos leigos, ou aos profissionais do direito com pouca familiaridade com os tribunais administrativos, possa parecer estranha a participação de julgadores eleitos em face de seus notórios conhecimentos técnicos, ilibada reputação acadêmica e pessoal, e que não pertençam aos quadros da Administração Pública.

Contudo, há que se destacar que a participação destes julgadores é uma realidade que se repetiu, no passado, em outros países, como, por exemplo, na Alemanha, cujo tribunal de revisão de lançamentos tributários, enquanto tribunal administrativo tinha composição paritária, formado por membros de carreira e por membros cuja origem não era a Administração Pública. Com a transformação implementada no sistema alemão, que transformou os tribunais administrativos em órgãos jurisdicionais financeiros, estes passaram a ser compostos por Juízes togados.

Vale lembrar, ainda, a existência no Brasil de diversos órgãos reguladores com poderes de fiscalização e aplicação de gravosas punições, cujo comando cabe a profissionais colhidos junto à iniciativa privada, longe dos quadros da Administração Pública. Nesta seara, podemos citar, dentre alguns de elevada reputação, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que a despeito de serem presididos por profissionais não ligados à Administração Pública, sempre contribuíram, exemplarmente, para a ordem jurídica nacional.

Abordando ainda a questão da participação de julgadores oriundos da iniciativa privada, há que se destacar que o próprio Poder Judiciário é composto por parcela de magistrados eleitos e não concursados, indicados para a composição de diversos Tribunais Estaduais e Federais de nosso País. Inclusive, até na última instância, Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) são escolhidos, não raras vezes, entre juristas de renome pertencentes à iniciativa privada, por indicação da Presidência da República.

Portanto, a atmosfera de mistério imputada ao **CARF**, em face de sua composição paritária, não tem origem em fatos, mas sim, em uma impressão que toma como ponto de partida uma investigação que identificou o que há de pior em qualquer instituição e, destaque-se, apontando como envolvidos, nos termos amplamente divulgados, vários servidores e ex-servidores públicos.

Se confirmadas pelo Ministério Público as informações veiculadas na imprensa, no sentido de que o foco da corrupção se concentra em servidores e ex-servidores públicos, seus parentes e empresas de consultoria direta ou indiretamente por eles controladas, temos um importante indício no sentido de que a paridade na composição das turmas de julgamento não é questão central. Além disso, nessa mesma linha de raciocínio, as alterações implementadas no regimento interno do **CARF**, direcionadas aos julgadores indicados pelos contribuintes, pouco ou nenhum benefício trarão para a erradicação da corrupção objeto das investigações.

De fato, as acusações apontadas pela investigação da Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal são gravíssimas e deverão, após regularmente denunciadas por este último, ser apreciadas pelo Poder Judiciário.

Importante também desmistificar, por não coincidir com os fatos, a afirmação reiteradamente repetida, de que apenas ao contribuinte é garantido o acesso ao Poder Judiciário, carecendo a União deste direito.

De fato, à União é garantido o acesso ao Poder Judiciário para questionar uma decisão definitiva prolatada pelo **CARF** nas hipóteses em que, comprovada a existência de fraude, corrupção ou falha no procedimento de julgamento, tenha ocorrido prejuízo à União.

Situação outra seria a hipótese em que a União pretendesse questionar o mérito do lançamento objeto de decisão definitiva prolatada pelo **CARF** em favor do contribuinte. Nesta hipótese, de fato, a jurisprudência e a doutrina são unânimes no sentido de entender que a União não tem o direito de se socorrer do Poder Judiciário com o objetivo de anular uma decisão que foi prolatada por seu próprio tribunal administrativo (**CARF**) e que entendeu que a exigência do tributo não era devida.

Por fim, com o intuito de contribuir para a discussão do tema e esclarecer os fatos, como instrumento para o atingimento de um objetivo maior buscado por toda a sociedade, há que se dar especial destaque ao fato de que o **CARF** é apenas uma etapa final, consequência da complexidade de nosso sistema tributário, que muito cobra do contribuinte e pouco devolve à sociedade, sistema este que tem como etapa inicial o próprio exercício da competência da União de instituir e exigir tributos, ponto este que merece, certamente, maior atenção de nossas autoridades.

\* João Marcos Colussi é sócio do Escritório Mattos Filho e atua na área tributária com foco em questões fiscais complexas perante os tribunais administrativos e judiciais. Graduado em Direito pela universidade Presbiteriana Mackenzie, possui especialização em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getulio Vargas