



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)

Comissão de Direito Financeiro e Tributário (CDFT)

Indicação n.º 1/2020

Indicante: Dr. Adilson Rodrigues Pires

Relator: Márcio Ladeira Ávila

Ementa: *Projeto de Lei nº 5.474/2016, de autoria do Deputado Joaquim Passarinho, que altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, para conferir melhor controle às decisões administrativas fiscais e proporcionar efetividade à defesa dos contribuintes.*

Palavras-chave

Projeto de Lei nº 5.474/2016. Processo Administrativo Fiscal. Decreto nº 70.235/1972. Primeira Instância. Paritário. Controle.

Das razões que justificam o Projeto de Lei

O Projeto de Lei nº 5.474/2016, de autoria do Deputado Joaquim Passarinho, em discussão no Congresso Nacional, tem em vista alterar o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, para conferir melhor controle às decisões administrativas fiscais e proporcionar efetividade à defesa dos contribuintes.

O PL propõe alterações no art. 25 do Decreto nº 70.235/72, o que será analisado a seguir.

Redação atual	Redação do PL
Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: I - em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, órgãos de deliberação interna e natureza colegiada da Secretaria da Receita Federal;	Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: I - em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, em órgãos paritários com natureza colegiada, da Secretaria da Receita Federal:

Como pode ser visto, o PL propõe que o julgamento em primeira instância (Delegacia da Receita Federal de Julgamento - DRJ) deixe de ser feito por órgãos de deliberação interna para ser realizado por órgãos de natureza colegiada, o que é salutar.

Porém, o PL não menciona, em momento algum, como seria feito o critério de desempate nas votações, o que gera uma lacuna muito grande e preocupação, tendo em vista toda a discussão atual a respeito do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.

Vale lembrar a recente e importantíssima alteração promovida pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, cuja constitucionalidade é questionada através das ADIs 6399, 6403 e 6415:

Art. 28. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-E:

“Art. 19-E. Em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, não se aplica o voto de qualidade a que se refere o § 9º do art. 25

do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se favoravelmente ao contribuinte.”

O PL também não aborda qual representante presidirá as sessões de julgamento em primeira instância.

No mesmo art. 25, inc. I do Decreto nº 70.235/72, o PL propõe a inserção da alínea “c”, com o seguinte teor:

c) Em todos os julgamentos fiscais em primeira instância deverá haver dois conselheiros de contribuintes que atuarão como fiscais de julgamento e terão a prerrogativa de serem ouvidos e terem suas considerações lavradas em atas da seção de julgamento, bem como apresentação de indicativo para que haja recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Ocorre que as alíneas já existentes no inc. I do art. 25 do Decreto nº 70.235/72 (“a” e “b”), tratam a respeito de quem procederá ao julgamento em primeira instância. Vale conferir:

a) aos Delegados da Receita Federal, titulares de Delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal;

b) às autoridades mencionadas na legislação de cada um dos demais tributos ou, na falta dessa indicação aos chefes da projeção regional ou local da entidade que administra o tributo, conforme for por ela estabelecido.

Nestes termos, o assunto tratado na alínea “c” não está em harmonia com as alíneas “a” e “b”.

Ademais, o conselheiro representante dos contribuintes sempre atua como julgador, não fazendo sentido atribuir-lhe as funções de (i) atuar como fiscal de

julgamento, (ii) ser ouvido, (iii) ter suas considerações lavradas em atas da seção de julgamento, ou (iv) apresentar indicativo para que haja recurso ao CARF.

A proposta, nesta parte, não andou bem, ao tentar atribuir ao conselheiro representante dos contribuintes, papel semelhante ao do Ministério Público e, ainda, com bem menos prerrogativas. Não é esse o papel de um conselheiro representante dos contribuintes.

O PL também acrescenta os parágrafos 12 a 18 ao art. 25 do Decreto nº 70.235/72. Nestes termos:

§12. Fica autorizado procedimento de recomendação de afastamento de conselheiro a ser enviado ao Ministro de Estado da Fazenda por parte das entidades representantes dos contribuintes ou de cidadão que conheça fatos irregulares imputáveis aos conselheiros.

O parágrafo aqui exposto é desnecessário. Primeiro, porque o parágrafo 11 do art. 25, em vigor, já contempla a hipótese de afastamento de conselheiros (“O Ministro de Estado da Fazenda, observado o devido processo legal, decidirá sobre a perda do mandato dos conselheiros que incorrerem em falta grave, definida no regimento interno”).

Segundo, porque a redação atualmente em vigor não faz distinção entre o afastamento dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes. Ou seja, não é discriminatória.

Terceiro, porque o parágrafo proposto oferece uma controlabilidade muito restrita (entidades representantes dos contribuintes ou cidadão), o que não atende ao interesse público.

§13. Alterações propostas ao regimento interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais serão submetidas à votação de forma paritária por um número igual de representantes dos conselheiros da Fazenda e dos conselheiros dos contribuintes.

O dispositivo proposto é útil. Mas, assim como na proposta para os julgamentos em primeira instância, não aborda qual será o critério de desempate na votação de forma paritária.

§14. É obrigatória a disponibilização dos julgamentos e das decisões nos portais da transparência e nos portais dos órgãos respectivos.

O dispositivo pretende evocar uma transparência já existente, tendo em vista que o CARF possui sítio eletrônico específico e em pleno funcionamento (<http://idg.carf.fazenda.gov.br/>). Portanto, reproduzir o mesmo conteúdo do sítio do órgão julgador respectivo no portal da transparência não parece promover, efetivamente, o princípio da transparência.

A medida necessária é que todos os julgamentos publicados estejam efetivamente disponibilizados nos portais dos órgãos respectivos, de maneira que não haja uma inserção seletiva dos julgados, o que tem sido objeto de reclamação por profissionais que militam junto aos órgãos administrativos fiscais.

§15. As indicações dos conselheiros de contribuintes será feita pelas confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais ou centrais sindicais dentre natos ou naturalizados, com formação superior completa, registro no respectivo órgão de classe há, no mínimo, 3 (três) anos, notório conhecimento técnico, e efetivo e comprovado exercício de atividades que demandem conhecimento nas áreas de direito tributário, processo administrativo fiscal e tributos federais.

Atualmente, sob o aspecto formal, a designação de conselheiros do CARF encontra-se regulamentada no seu regimento interno (Portaria MF nº 343, de 09 de junho de 2015), enquanto a atuação das DRJ's está disciplinada no regimento interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Portaria nº 430, de 09 de outubro de 2017).

Não existe necessidade de previsão em lei, da forma de designação de julgador de tribunal administrativo. Portanto, parece que o assunto deve continuar sendo tratado a nível infralegal.

Inclusive, caso fosse aprovado o PL nessa parte, teríamos dois níveis normativos distintos para tratar do mesmo assunto (designação de conselheiros representantes do Ministério da Fazenda: portaria do Ministério da Fazenda; designação de conselheiros representantes dos contribuintes: lei ordinária). Ou seja, o processo de alteração das normas relativas à designação dos conselheiros do Ministério da Fazenda seria muito mais simplificado do que o dos contribuintes, o que não faz sentido.

Ademais, o PL estende a indicação às categorias profissionais, o que pode causar ainda mais conflito no processo de escolha dos conselheiros dos contribuintes, além de não prever a indicação em lista tríplice, o que é sempre saudável e está previsto, por exemplo, no regimento interno do CARF.

§16. Os conselheiros de contribuintes deverão ser remunerados pelas confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais ou centrais sindicais que lhes indicarem.

O dispositivo proposto é importante porque resgata a autonomia do conselheiro dos contribuintes, na medida em que deixa de ser remunerado pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e passa a ser remunerado pelo confederação ou central que o indicou. O fato de o conselheiro dos contribuintes ser remunerado pela SRF lhe incute o receio de não ter o mandato renovado caso não julgue a favor do fisco.

Aliás, é importante dizer que esse também é um receio dos representantes do Ministério da Fazenda, que não gozam de nenhuma garantia de que não sofrerão represálias por seus votos proferidos, caso o posicionamento seja contrário ao interesse do fisco.

Portanto, a melhor alternativa parece ser a realização de concurso público, medida mais democrática, imparcial e meritória.

Independentemente das considerações acima, atualmente, o tema merece ser tratado a nível infralegal.

§17. O mandato dos conselheiros representantes dos contribuintes e representantes da fazenda será de 4 (quatro) anos, renovada a sua composição pela quarta parte anualmente, não sendo permitida a recondução. As primeiras nomeações serão para 4 (quatro), 3 (três), 2 (dois) e 1 (um) ano, de modo que seja observada a regra acima desde o início dos trabalhos.

Atualmente, a duração do mandato dos conselheiros é tratada de forma satisfatória e equilibrada no regimento interno do CARF. Destaca-se, aqui, os dispositivos mais importantes da atual normatização:

Art. 40. Os conselheiros do CARF serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda, com mandato de 2 (dois) anos. § 1º O término de mandato dos conselheiros dar-se-á: I - na 1ª (primeira) designação, no último dia do 24º (vigésimo quarto) mês subsequente, a contar do próprio mês da designação; e II - nas reconduções, no último dia do 24º (vigésimo quarto) mês subsequente, a contar do mês seguinte ao do vencimento do mandato.

§ 2º É permitida a recondução de conselheiros, titulares e suplentes, desde que o tempo total de exercício nos mandatos não exceda ou venha exceder 6 (seis) anos.

Portanto, enquanto a atual normatização prevê um período máximo de seis anos de mandato, o PL permite até dez anos no exercício da função. Ora, esse tempo parece bastante excessivo para um conselheiro que não prestou concurso público, mas desempenhará uma relevante função pública.

§18. Deverá ser apresentada a declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses

de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo de evolução patrimonial, nos termos da Lei nº. 8.730 de 10 de novembro de 1993.

A proposta é salutar, mas prescinde de previsão em lei, bastando estar prevista em ato infralegal.

§ 19. Os Conselheiros deverão ao disposto na Lei 12.813 de maio de 2013, sendo proibidos de atuarem em situações que denotem conflito de interesses.

Novamente, a proposta é salutar, mas prescinde de previsão em lei, bastando estar prevista em ato infralegal. No texto proposto faltou a expressão “observar” ou expressão semelhante.

§ 20. Não poderão ser indicados ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais parentes consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau por um período de 2 mandatos posteriores à saída do conselheiro”.

A proposta é interessante, mas prescinde de previsão em lei, bastando estar prevista em ato infralegal.

Conclusão

Afirma-se, em conclusão, que o único dispositivo que poderia ser efetivamente aproveitado do Projeto de Lei nº 5.474/2016, de autoria do Deputado Joaquim Passarinho, seria a alteração do inciso I do art. 25 do Decreto nº 70.235/72. Mas, ainda assim, o PL necessitaria de muitos acréscimos hoje não existentes, para garantir uma paridade substancial em primeira instância.

As outras alterações do PL, ou são impertinentes, ou, embora pertinentes, deveriam ser internalizadas por ato infralegal.

Em vista das considerações acima, sou pela REPROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.474/2016.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 2020.

Márcio Ladeira Ávila
Comissão de Direito Financeiro e Tributário