



# **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda**

## **Lei Geral do Processo Administrativo Fiscal**

***OTACÍLIO DANTAS CARTAXO***

**Presidente**

## *Diagnóstico*

- Multiplicidade de legislações estaduais e municipais

Problema atenuado  
Pela Lei Geral

Uniformidade Interpretativa

## *Diagnóstico*

- Multiplicidade de legislações estaduais e municipais
- Baixa padronização e cooperação entre os contenciosos administrativos

Matéria contemplada pelos  
Art. 1º, I a VI  
Art. 2º, § 6º  
Art. 6º

## *Diagnóstico*

- **Multiplicidade de legislações estaduais e municipais**
- **Baixa padronização e cooperação entre os contenciosos administrativos**
- **Deficiência na publicidade da jurisprudência**  
Prejudica a identificação dos critérios interpretativos utilizados

**Matéria contemplada pelos  
Art. 2º, § 7º, 9º e 10**

## *Diagnóstico*

- **Multiplicidade de legislações estaduais e municipais**
- **Baixa padronização e cooperação entre os contenciosos administrativos**
- **Deficiência na publicidade da jurisdição tributária**  
Prejudica a identificação dos critérios de incidência tributária
- **Ambiguidade, obscuridade e omissão em normas**  
Interpretações divergentes no âmbito dos entes tributantes.

Matéria contemplada pelos  
Art. 1º, Parágrafo único, II

***Diagnóstico (cont.)***

- **Utilização do modelo tradicional de processo em papel**

Baixo nível de informatização

**Matéria contemplada pelo  
Art. 2º, § 8º**

## *Diagnóstico (cont.)*

- **Utilização do modelo tradicional de processo em papel**

Baixo nível de informatização

- **Tempo excessivo na solução dos litígios**

Matéria contemplada pelos  
Art. 2º, § 8º  
Art. 3º

## *Diagnóstico (cont.)*

- **Utilização do modelo tradicional de processo em papel**

Baixo nível de informatização

- **Tempo excessivo na solução dos litígios**

- **Comprometimento da credibilidade dos órgãos julgadores**

Insegurança Jurídica - contribuintes e operadores do Direito.

**Matéria contemplada pelos**

**Art. 3º**

**Art. 6º**

## *Diagnóstico (cont.)*

- **Utilização do modelo tradicional de processo em papel**

Baixo nível de informatização

- **Tempo excessivo na solução dos litígios**

- **Comprometimento da credibilidade** Matéria contemplada pelos S

Insegurança Jurídica - contribuintes

Art. 3º

Art. 6º

- **Alto custo de conformidade às diversas legislações.**

***RESUMO***

**- Características atuais do Contencioso Administrativo**

**Difuso – princípios e critérios gerais não explicitados**

**Opaco – baixa transparência**

**Disperso – legislação diversificada**

## ***Proposta de Solução***

- **Construção de um Projeto de Lei Geral do Processo Administrativo Tributário**

### **ALTERNATIVAS**

1 - Elaboração de Lei que contemplasse, de forma completa

**todas as fases do Processo Administrativo Tributário**

2 - Elaboração de Lei que tratasse apenas de

**princípios e normas gerais do Processo Administrativo Fiscal**

## *Proposta de Solução*

- **Construção de um Projeto de Lei Geral do Processo Administrativo Tributário**

### **ALTERNATIVA ELEITA**

Elaboração de Lei que tratasse apenas de **princípios e normas gerais do Processo Administrativo Fiscal**



## ***ALTERNATIVA ELEITA***

- **Elaboração de Lei que tratasse apenas de princípios e normas gerais do Processo Administrativo Fiscal**

### **Fundamentos da Escolha**

Garantia da uniformidade mínima e necessária ao sistema

Garantia de flexibilidade para ajuste às peculiaridades de cada unidade da Federação

Garantia de preservação da competência legislativa

- da União
- das demais unidades federativas

***Preservação da competência legislativa dos entes federados***

**Organização e estrutura  
dos órgãos de julgamento**

**Operacionalização e  
funcionamento da  
atividade de julgamento**

**Matérias processuais  
propriamente ditas**



## *Preservação da competência legislativa dos entes federados*

**Organização e estrutura dos órgãos de julgamento**



Definição dos colegiados e distribuição de suas competências

**Operacionalização e funcionamento da atividade de julgamento**

Composição dos colegiados

**Matérias processuais propriamente ditas**

Designação e mandato de julgadores

Organização e informatização das atividades administrativas

## *Preservação da competência legislativa dos entes federados*

**Organização e estrutura dos órgãos de julgamento**

**Operacionalização e funcionamento da atividade de julgamento**

**Matérias processuais propriamente ditas**



Distribuição e sorteio de processos

Periodicidade e duração das sessões de julgamento

Realização das sessões e formalização das decisões

## *Preservação da competência legislativa dos entes federados*

**Organização e estrutura dos órgãos de julgamento**

**Operacionalização e funcionamento da atividade de julgamento**

**Matérias processuais propriamente ditas**



Atos e termos processuais  
- Juntada de documentos, despachos etc.

Contagem de prazos

Procedimento fiscal

- Auto de Infração e requisitos essenciais  
- Provas, diligências, perícias e laudos

Procedimentos de intimação

- Pessoal, via postal, eletrônico, edital etc.

Execução das decisões

- Procedimento de liquidação e cobrança

Nulidades – classificação e efeitos

Recursos adicionais

## *Situação – Constituição de 1988*

### **Julgamento Judicial**

#### **- Poder Judiciário**

Tratado em detalhes na Constituição.

Título IV – Capítulos III e IV - Arts. 92 a 135.

### **Julgamento Administrativo**

- Trata exclusivamente de garantias processuais – art. 5º
- Devido processo legal, contraditório, ampla defesa e razoável duração

### **Conclusão**

**Necessidade de norma complementar geral para garantir a operacionalidade regular do Contencioso Administrativo Fiscal**

## ***Base Constitucional – Julgamento Administrativo***

**Art. 5º. ...**

**LV** - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

...

**LXXVIII** - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

## ***Base Constitucional – Julgamento Administrativo***

**Art. 5º. ...**

**LV** - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados **o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;**

...

### **O projeto de lei garante**

- Duplo grau de jurisdição
- Conjunto mínimo de
  - . Recursos
  - . Meios de defesa

## *Base Constitucional – Julgamento Administrativo*

Art. 5º. ...

### O projeto de lei garante

- Uniformidade de critérios
- Definitividade das decisões

...

**LXXVIII** - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

## ***Lei Complementar à Constituição***

- *Definição de um Espaço de Julgamento Estruturado*

### **Viabilizar o exercício efetivo dos direitos constitucionais**

- Devido Processo Legal
  - Ampla Defesa
  - Contraditório
- 

## ○ *Princípios Informadores do Espaço de Julgamento Estruturado*

- **Transparência** → **Publicação de Pautas e Atas  
Julgamento Público  
Memoriais e Sustentação Oral**
- **Publicidade** → **Banco de Acórdãos  
Edição de Súmulas**
- **Paridade** → **Redução da Assimetria da Relação  
Fisco x Contribuinte  
Impessoalidade**
- **Uniformidade** → **Prazos  
Meios de Defesa e Recursos  
Vedações e Prerrogativas de Julgadores**

## ○ *Efeitos da Estruturação do Espaço de Julgamento*

- **Segurança Jurídica** →
  - Diretamente – Segurança Processual
  - Indiretamente – Segurança Material
- **Organicidade** →
  - Coerência normativa
  - Previsibilidade do funcionamento
- **Eficiência** →
  - Duração Razoável do Processo
  - Qualidade das Decisões
  - Facilitação da Informatização

## **Efeito macroeconômico**

Melhoria do Ambiente de Negócios e Investimentos

## ***Projeto de lei complementar - PLS nº 222, de 2013***

**Estabelece normas gerais sobre o processo administrativo fiscal, no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

- ***Autor – Senador Vital do Rêgo***
- ***Relator – Senador Francisco Dornelles***

## ***Projeto de lei complementar – PLP nº 381, de 2014***

- ***Relator na Comissão de Finanças e Tributação***  
***Deputado Mário Feitoza***

## *Possibilidade de projetos de modernização*

### **- Viabilizados pela aprovação da lei**

Implantação de mecanismos de harmonização e publicização da jurisprudência, com garantia de amplo acesso

Fixação de padrões de qualidade, perfil de competência e programa continuado de capacitação dos seus integrantes

Informatização dos contenciosos administrativos, com customização de sistemas, interoperabilidade e bases tecnológicas compatíveis

## *Justificativa*

### **Cenário Atual**

Reforma Tributária de difícil consenso e aprovação

Carga tributária alta – 36%

Sistema Tributário complexo e pouco transparente

Custo de Conformidade

- Obrigações acessórias periódicas e continuadas de custo expressivo
- Multas punitivas por descumprimento

### **O mínimo a se oferecer à Sociedade**

**Um espaço de julgamento legítimo e confiável**

- sem perda de receita
- aumento mínimo de despesa

## ***Pontos de Discussão***

### **1 - Suposta inconstitucionalidade do projeto**

Formal – em razão da matéria tratada

Material – por conta da definitividade das decisões

## Lei Geral do Processo Administrativo Fiscal

*“No tocante à análise da regularidade sob o aspecto constitucional formal, empresa (a) seja legítima a iniciativa do presente Projeto de Lei, já que não se está diante de matéria sujeita a reserva de iniciativa, estando a proposição em conformidade com os arts. 48 e 61 da Lei Maior, ...*

*Apesar de competir à lei federal ordinária estipular a normatividade sobre a matéria em comento, **não há que se falar propriamente em vício de inconstitucionalidade formal**, pois a matéria, ainda que disposta em lei complementar, será tratada como materialmente ordinária.”*

### ***Entendimento superado pelo Parecer PGFN/CAT/nº 1795, de 24 de setembro de 2013***

**Entendeu não haver inconstitucionalidade formal.**

**Restringindo-se à alegação de inconstitucionalidade material do art. 3º, § 5º do projeto.**

***Art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2013  
PLP nº 381/2014 na Câmara dos Deputados***

Art. 3º. São definitivas as decisões:

...

§ 5º A decisão definitiva favorável ao sujeito passivo somente poderá ser revista judicialmente quando houver, comprovadamente, dolo ou fraude.

A alegação de inconstitucionalidade

*“Pelos argumentos acima narrados, esta Procuradoria-Geral entende que o art. 3º, § 5º, do PLS 2013/222 padece de vício de inconstitucionalidade material.”*

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).

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.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, Prosseguindo no julgamento, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Francisco Falcão, Franciulli Netto, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Francisco Peçanha Martins (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro José Delgado.

Brasília (DF), 13 de agosto de 2003 (Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS

Relator

***Art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2013  
PLP nº 381/2014 na Câmara dos Deputados***

Art. 3º. São definitivas as decisões:

...

§ 5º A decisão definitiva favorável ao sujeito passivo somente poderá ser revista judicialmente quando houver, comprovadamente, dolo ou fraude.

Essa alegação de inconstitucionalidade também não se sustenta.

**Trata-se da positivação do entendimento do Poder Judiciário.**

***Impossibilidade de Revisão Administrativa ou Judicial de Decisão Definitiva do CARF Favorável ao Contribuinte***

Voto Vista do Ministro Luiz Fux

Trabalho Acadêmico

Regina Helena Costa

Ministra do STJ e Professora da PUC/SP

**Confirmam integralmente a decisão do STJ por todos os seus fundamentos**

***Pontos de Discussão***

**2 – Suposta Criação de recursos desconhecidos**

Aumentariam custos para a Administração

Acarretariam demora na resolução de litígios

## *Pontos de Discussão*

**Todos os recursos e meios de defesa propostos**

- **Existem no âmbito da união**
  
- **Nunca foram considerados protelatórios**
  - . **Pela Secretaria da Receita Federal do Brasil**
  - . **Pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**
  - . **Pelos Contribuintes**
  - . **Pelos Operadores do Direitos**

A seguir, analisaremos – resumidamente – cada um deles

## *Pontos de Discussão*

- **Impugnação**
- **Embargos de Declaração**
- **Recurso Voluntário**
- **Recurso Especial**
- **Reexame de Admissibilidade**



Também denominada de Contestação ou de Manifestação de Inconformidade (no caso de restituição de tributo).

É meio de defesa necessário para a instauração do litígio

## ***Pontos de Discussão***

- **Impugnação**
- **Embargos de Declaração** →
- **Recurso Voluntário**
- **Recurso Especial**
- **Reexame de Admissibilidade**

Recurso necessário para aclarar acórdão que contenha omissão, contradição ou obscuridade. Supridas apenas por outro acórdão.

No CARF, o percentual de acórdãos embargados é de 2% a 3%.

Na sua maioria, por autoridades preparadoras, responsáveis pela liquidação do acórdão. O restante, pela PGFN e por contribuintes.

A admissibilidade dos embargos é monocrática (o que evita seu uso protelatório).

Embargos evitam:

- Problemas de liquidação
- Recursos voluntários

## ***Pontos de Discussão***

- **Impugnação**
- **Embargos de Declaração**
- **Recurso Voluntário**
- **Recurso Especial**
- **Reexame de Admissibilidade**



Recurso imprescindível para garantir o duplo grau de jurisdição, necessário à ampla defesa.

Corresponde à apelação do Direito Processual Civil.

Esse recurso é que garante a existência da segunda instância.

## ***Pontos de Discussão***

- **Impugnação**
- **Embargos de Declaração**
- **Recurso Voluntário**
- **Recurso Especial**
- **Reexame de Admissibilidade**



Recurso necessário para uniformização da jurisprudência.

Somente aplicável no caso de diferentes colegiados, em segunda instância, decidirem matérias idênticas, de forma diversa .

No caso de o órgão colegiado ter somente uma turma ou câmara julgadora, não haverá necessidade deste recurso.

## ***Pontos de Discussão***

- **Impugnação**
- **Embargos de Declaração**
- **Recurso Voluntário**
- **Recurso Especial**
- **Reexame de Admissibilidade** →

Meio de defesa vinculado ao Recurso Especial, que somente é admitido se for comprovada divergência.

A admissibilidade, por questão de eficiência, é realizada de forma monocrática e deve ser discutida pelas partes.

Esse recurso corresponde ao Agravo.

No caso de o órgão colegiado ter somente uma turma ou câmara julgadora, não haverá necessidade deste meio de defesa.

## *Pontos de Discussão*

### **3 - Presença de matérias estranhas ao lançamento de créditos por auto de infração**

O Processo administrativo fiscal deve ser aplicado a litígios em matéria tributária.

Isso inclui a negativa, da administração, da restituição de pagamento indevido prevista no Código Tributário Nacional, arts. 165 a 169.

O Decreto nº 70.235, de 1972 prevê essa aplicação no âmbito Federal

**Isso evita discussões judiciais**

## *Pontos de Discussão*

### **4 - Limitação do acesso à segunda instância - colegiada**

Não existe segunda instância monocrática no sistema judiciário brasileiro

Julgamento monocrático em segunda instância – recurso hierárquico:

- Violação ao duplo grau de jurisdição
- Prejuízo ao princípio da ampla defesa

O Projeto não proíbe a criação de colegiado simplificado para processos de menor valor

- Matéria para lei ordinária ou para os respectivos regimentos

**No CARF, há previsão de turmas especiais de julgamento**

- para processos de até um milhão de reais**

## *Pontos de Discussão*

### **5 - Criação Necessária de Câmara Superior**

Câmara Superior, o Recurso Especial e sua Admissibilidade:

- Somente para o caso de existir mais de uma câmara julgadora em 2ª instância

Pequenas unidades da federação:

- não necessitarão instalar câmaras superiores
- nem fazer uso de recurso especial nem sua admissibilidade

## ***Estrutura Mínima***

**Julgamento em  
Instância Especial**

**Julgamento em  
Segunda Instância**

**Julgamento em  
Primeira Instância**

***Estrutura Mínima***

**Julgamento em  
Instância Especial**

**Julgamento em  
Segunda Instância**

**Julgamento em  
Primeira Instância**



**Pode ser monocrático**

## *Estrutura Mínima*

**Julgamento em  
Instância Especial**

**Julgamento em  
Segunda Instância**



**Pode ser realizado por câmara única**  
**- dois representantes da Fazenda**  
**- dois representantes da Sociedade**

**Julgamento em  
Primeira Instância**



**Pode ser monocrático**

## *Estrutura Mínima*

**Julgamento em  
Instância Especial** →

**Desnecessário.**

- Segunda instância de câmara única
- Inexiste divergência

**Julgamento em  
Segunda Instância** →

**Pode ser realizado por câmara única**

- dois representantes da Fazenda
- dois representantes da Sociedade

**Julgamento em  
Primeira Instância** →

**Pode ser monocrático**

## *Pontos de Discussão*

### **6 - Efeito suspensivo / devolutivo dos embargos**

O projeto defende a interrupção de prazos pelos embargos

O efeito apenas devolutivo pode resultar em:

- interposição simultânea de outros recursos
- Eventualmente desnecessários após o julgamento dos embargos

### **A suspensão da exigibilidade é garantia do contribuinte**

Art. 151, III do Código Tributário Nacional

**Relativizar essa suspensão é relativizar a garantia**

## *Pontos de Discussão*

### **7 - Prazos uniformizados para as partes**

Prazos diferenciados, contados em dobro para a Fazenda Pública:

- Já existiram no Processo Administrativo Fiscal Federal
- Foram suprimidos

### **Prazos uniformizados garantem isonomia das partes**

- **resultam na celeridade do processo**

## *Pontos de Discussão*

### **8 - Procedimentos de cobrança, execução e exoneração**

O projeto não define procedimentos de liquidação e cobrança

Garante a existência da cobrança amigável – proteção ao contribuinte

Segrega atividades de julgamento e execução da decisão:

- especifica as respectivas autoridades responsáveis.

**Essas definições dão efetividade ao  
Processo Administrativo Fiscal**

## *Pontos de Discussão*

### **9 - Edição de Súmulas x CONFAZ**

Não há superposição entre atribuições:

- do Pleno dos Tribunais Administrativos e
- do CONFAZ

São órgãos com competências institucionais diferentes.

O Pleno dos Tribunais está vinculado ao CONFAZ

**Súmula aprovada pelo Pleno dos Tribunais Administrativos  
subirá para o CONFAZ, nos termos do Regimento Interno,  
para determinação de seu efeito vinculante**

*Dada a dimensão da matéria, enquanto não houver a compreensão sistemática e o conhecimento analítico da relação concreta, em nível operacional, do Estado e dos cidadãos, não haverá sucesso nas tentativas de racionalização e desburocratização do aparelho do Estado, em seus três níveis e respectivas projeções.*

*A atuação dos tribunais administrativos colabora para essa compreensão e para a segurança jurídica e melhoria do ambiente de negócio.*

**OBRIGADO PELA ATENÇÃO !**

**OTACÍLIO DANTAS CARTAXO – Presidente do CARF**