

Os conselhos de contribuintes e a função do tribunal administrativo

"Contribuintes demonstram resistência à revisão judicial das decisões dos conselhos com base no princípio da segurança jurídica"

Por Rubens Carlos Vieira

No mês de setembro, a Procuradoria da República no Distrito Federal ingressou com duas ações civis públicas objetivando a declaração de nulidade e ilegalidade das decisões proferidas pela Quarta Câmara do Primeiro Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, as quais decidiram pelo cancelamento das dívidas de dois contribuintes autuados pela Receita Federal por omissão na declaração de imposto de renda pessoa física, com base em extratos bancários, depósitos, cheques emitidos e aplicações financeiras.

Sustentam os procuradores da República, dentre outras questões, que essas decisões judiciais foram proferidas ao arrepio da Lei nº 8.021, de 12 de abril de 1990, a qual autoriza o arbitramento com base em depósitos ou aplicações realizadas junto a instituições financeiras, quando o contribuinte não comprovar a origem dos recursos utilizados nessas operações.

Embora acreditemos que os conselhos de contribuintes prestem um importante papel no contexto da administração pública moderna, na medida em que tendem a aliviar o Poder Judiciário de questões puramente técnicas, para as quais este não está devidamente preparado, defendemos que suas decisões não podem escapar ao crivo da Justiça, notadamente quando encerrarem nulidades, ilegalidades e equívocos na interpretação legislativa, causando prejuízos ao patrimônio público.

Os contribuintes demonstram uma forte resistência à revisão judicial das decisões dos conselhos de contribuintes que lhes forem favoráveis, calcados no princípio da segurança jurídica e no artigo 45 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Dizem mais: se o Poder Judiciário iniciar um processo de revisão de tais decisões, aquela instância administrativa será esvaziada, com graves prejuízos aos interesses dos contribuintes.

No Estado contemporâneo, a atividade jurisdicional relacionada com os modernos problemas sociais e econômicos teve que se flexibilizar pela supressão do formalismo forense, tornando-se mais econômica e mais bem aparelhada para a resolução de questões eminentemente técnicas. A transferência de funções jurisdicionais à administração pública destina-se, assim, a aliviar o Poder Judiciário de questões estritamente técnicas, para as quais não está aparelhado.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Castro Nunes, no início da década de 40, já observava esses novos aspectos da administração pública: "...exigindo conhecimentos especializados e, não raro, de técnica complicada, para a qual não estão aparelhados os juízes de carreira, explicam o desenvolvimento, que vem de longe, e se vai acentuando dia a dia, de instâncias administrativas colegiadas para o exame e solução de tais questões." (Revista Forense, Rio de Janeiro, 1943, páginas 8 e 9).

É que, por mais vasta que seja a cultura do magistrado, em grande parte das questões técnicas, no nosso caso, a impugnação de autos de infração lavrados pela autoridade tributária, terão de se socorrer em pareceres de especialistas.

Ademais, a legislação tributária cresceu de forma substancial, em volume e complexidade, descendo a detalhes das mais diferentes técnicas.

Para essas questões de natureza técnica, cria-se não um tribunal de juízes, mas um tribunal leigo, o qual atuará simultaneamente com o poder Judiciário, sendo-lhe reservadas a apreciação de matérias de cunho técnico, onde são necessários conhecimentos de engenharia, contabilidade, administração e comércio internacional, dentre outros.

**As funções do conselho devem restringir-se a
decisões estritamente técnicas, destinadas a
subsidiar o Judiciário**

Contudo, o que se tem assistido, em grande parte dos julgamentos proferidos pelos conselhos de contribuintes, é a fuga de suas funções de tribunal administrativo para se imiscuir em funções tipicamente jurisdicionais. Não faltam decisões proferidas de forma empírica, sem sustentação legal, interpretações errôneas da legislação em afronta à jurisprudência dos tribunais superiores e até mesmo a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos.

Assim, para que os conselhos continuem a prestar suas relevantes funções administrativas que lhe foram conferidas pela legislação, preservando suas decisões e credibilidade frente ao poder público e aos contribuintes, é mister racionalizar sua atuação, delimitando claramente o alcance de sua competência.

A função de um tribunal administrativo não é a de aplicar a lei ao caso concreto, atividade típica do Poder Judiciário. Seus julgados devem balizar-se estritamente em aspectos técnicos, no sentido de ministrar provas às instituições jurisdicionais. Suas decisões devem operar como laudos de técnicos altamente especializados de grande autoridade para os deslindes das questões tributárias.

Como já decidiu o Supremo, a legislação não pode suspender a competência natural do Poder Judiciário para atribuir uma procedência forçada de manifestação de tribunais quase judiciais, cuja função é a de ministrar provas à Justiça. O que eles ministram não é julgamento, é perícia, é prova, ainda que de poder quase irresistível de persuasão (Recurso Especial nº 6.271, Revista Forense, volume XCVIII, página 79, de julho de 1943).

Com efeito, as conclusões de natureza técnica dos conselhos de contribuintes devem inscrever-se entre as provas de maior valia, devendo merecer a mais destacada consideração dos juízes e dos tribunais, por tratar-se de órgãos oficiais e especializados. Sem provas mais convincentes em contrário, nada autoriza se desprezarem as conclusões técnicas desses órgãos.

Assim, as funções dos conselhos devem restringir-se a decisões estritamente técnicas, destinadas a subsidiar a administração tributária e o Poder Judiciário. As funções de aplicar a lei ao caso concreto e com força de definitividade devem continuar reservadas ao Poder Judiciário.

Em conclusão, sempre que os tribunais administrativos apartarem-se de suas funções, conforme acima delineado, e causarem prejuízos ao patrimônio

público, deve o Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais, buscar a tutela jurisdicional para que seja recomposto o patrimônio lesado.

Rubens Carlos Vieira é procurador da Fazenda Nacional junto ao terceiro Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda e professor da Fundação Universidade Federal de Rondônia

Fonte: Jornal Valor Econômico de 27/10/2005.