

STJ restringe uso de ação popular para atacar decisões do Carf

As decisões do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf) podem ser atacadas por meio de ação popular, mas apenas se forem ilegais, contrárias a precedentes sedimentados ou maculadas por abuso de poder.

André Corrêa/Agência Senado



Carf é a última instância de julgamento de questões tributárias na administração federal

A conclusão é da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. O colegiado restringiu a hipótese de ataque judicial aos acórdãos favoráveis ao contribuinte do Carf, última instância de julgamento de questões tributárias na administração federal.

Na terça-feira (6/8) os ministros julgaram improcedente o pedido de anulação de um acórdão da 3ª Turma, pertencente à 4ª Câmara do Carf, que reconheceu a decadência de créditos tributários devidos à Fazenda Nacional pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP).

O caso foi alvo de ação popular ajuizada pelo auditor fiscal Luiz Cláudio de Lemos Tavares, sob a alegação de que o acórdão do Carf representa um ato lesivo ao patrimônio público por causar prejuízo ao erário, já que exime a FAAP de quitar os valores.

O resultado no STJ representa uma vitória relevante do contribuinte e do próprio Carf, uma vez que a Fazenda Nacional não ajuíza ações para contestar derrotas na seara administrativa — **o mesmo não vale para as**

empresas brasileiras.

Apesar de ter composição paritária — suas turmas são divididas pela metade entre representantes da Receita e conselheiros indicados por entidades empresariais —, o Carf é um órgão da administração federal.

Por isso, o Fisco processar o Carf representaria um contrassenso: a União estaria litigando contra fato próprio. Segundo a jurisprudência do STJ, isso viola a boa-fé objetiva da administração pública federal para com os contribuintes.

A válvula de escape seria o uso da ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão — até mesmo o auditor fiscal cuja autuação acabou derrubada pelo Carf. Para o STJ, esse uso é indevido e ilegal.

A votação foi unânime, conforme a posição da relatora, ministra Regina Helena Costa.

Cartada final

O caso que motivou o julgamento no Carf parte de ato cancelatório que afastou a imunidade da FAAP para pagamento de pagamento de contribuições sociais relacionada à Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas).

A notificação fiscal lavrada em 2006 tratou de crédito tributário referente ao período entre janeiro de 1996 a dezembro de 1998. A FAAP levou o caso ao Carf para defender que a Fazenda havia perdido o direito de cobrar esses valores.

A decadência do crédito tributário foi reconhecida no órgão, já que a autuação foi feita mais de cinco anos após o fato gerador do tributo. Com a derrota administrativa, a Fazenda Nacional deu fim ao caso.

O auditor fiscal, no entanto, ajuizou a ação popular para postular que a decadência deve ser contada a partir do primeiro dia do exercício seguinte à data de expedição do ato formal de cancelamento da imunidade tributária.

Tanto a primeira instância quanto o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deram razão ao autor da ação. No STJ, o tema não chegou a ser analisado, já que o caso foi barrado na questão do uso indevido da ação popular.

200 recursos

Relatora, a ministra Regina Helena Costa apontou que não é qualquer acórdão do Carf que autoriza o manejo da ação popular.

Em sua análise, o controle judicial das conclusões do órgão administrativo deve considerar o papel exercido na estrutura da administração pública federal: o da interpretação da lei tributária.

Assim, só seria possível afastar as conclusões do Carf quando elas se mostrarem ilegais, contrárias a precedentes judiciais já sedimentados ou quando apresentarem indícios de desvio ou abuso de poder.

Entender diferente tornaria o papel do Carf supérfluo, já que todas as decisões da União favoráveis aos contribuintes estariam sujeitas a revisão por uma instância distinta — a instância judicial — independentemente de sua legalidade.

O caso concreto indica que essa ameaça, **novamente**, é real. Segundo a relatora, o auditor fiscal autor da ação tem, apenas no STJ, mais de 200 recursos especiais e agravos interpostos nos autos de ações populares de sua autoria.

Na petição inicial do caso julgado ele próprio indica que estava ajuizando diversas ações “para combater a farra do Cebas” em razão de entendimentos favoráveis ao contribuinte exarados por órgãos como o Carf.

A ministra Regina Helena classificou o grau de litigiosidade como chocante por mostrar insubordinação do auditor a entendimentos jurídicos de órgão hierarquicamente superior — em tese, conduta que representa infração ao dever de lealdade à instituição que serve.

Somos todos um

Não se discute que um auditor fiscal, enquanto cidadão, pode usar da ação popular. Admitir esse uso, de acordo com a relatora, subverteria a estrutura hierárquica da administração pública e permitiria ações como instrumento de vingança.

Para a ministra Regina Helena, isso abriria margem para uma avalanche de ações populares para invalidar posições de instância superior oposta a entendimento de servidores subordinados.

“Vejo, em muitas manifestações, não só judicialmente, mas também extrajudicialmente, uma insurgência, quase uma cruzada contra o papel do Carf. Ele é um órgão de composição paritária, mas é da União. E a própria União se manifesta, por vezes, como se ele fosse um aleijão (uma deficiência), como se fosse uma doença que devesse ser exterminada”, disse.

“Quando o Carf decide, é a administração pública federal decidindo em última instância que o contribuinte tem razão. O Carf não pode proferir decisões legítimas só quando forem favoráveis ao Fisco. Quando ele julga contra o Fisco, suas decisões são tão legítimas quanto”, continuou.

“A União não pode agir como se o Carf não fosse um órgão seu. É tão seu quanto os auditores, como a advocacia da União, quanto a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Mas parece que, por vezes, isso não se reconhece”, afirmou.

“Se não for assim, que se extinga o Carf. Se não se aceita que um órgão de composição paritária possa julgar favoravelmente ao contribuinte, então para que existe esse órgão? Que se faça a proposição legislativa para que se revogue lei que instituiu o Carf. Se ele existe, suas decisões precisam ser respeitadas”, concluiu.

A votação foi unânime. O ministro Paulo Sérgio Domingues acrescentou que causou estranheza o fato de a Fazenda Nacional vir ao STJ defender uma posição pela anulação da decisão do Carf. “Não consigo ver coerência nisso.”

REsp 1.608.161

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-ago-07/stj-restringe-uso-de-acao-popular-para-atacar-decisoes-do-carf/>