

PLANO DE TRABALHO – CPI DO CARF

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) foi criado pela Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008, convertida na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e instalado em 19 de fevereiro de 2009 por meio da Portaria nº 41, de 17 de fevereiro de 2009, do Ministro da Fazenda. Ele resultou da unificação dos Primeiro, Segundo e Terceiro Conselhos de Contribuintes, bem como da Câmara Superior de Recursos Fiscais, consubstanciando-se em órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com competência para julgar recursos de decisão de primeira instância versando sobre a aplicação da legislação tributária federal.

A ideia da unificação foi proporcionar maior racionalidade administrativa, redução de custos operacionais e melhor aproveitamento e alocação dos recursos, considerando que os três Conselhos tinham a mesma natureza e finalidade, porém estruturas administrativas distintas, com sobreposição de tarefas e fluxo de trabalho.

O Carf é composto por 3 Seções, compostas por 4 Câmaras cada, estas integradas por turmas ordinárias e especiais, e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais. Cada turma é composta por seis Conselheiros, sendo metade deles representante dos contribuintes e metade representante da Fazenda Nacional.

Esse órgão, que tem suas origens históricas ainda no início do Século XX, sempre teve prestigiada e reconhecida a sua competência técnica,

contando em seus quadros com profissionais habilitados. Entretanto, infelizmente, foi o palco do cometimento de atos diversos de corrupção, perpetrada por agentes públicos e privados, além de grandes corporações, em detrimento do Fisco e, por conseguinte, dos contribuintes brasileiros.

Há a suspeita, conforme o requerimento de criação desta Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), de que "julgamentos realizados no âmbito do CARF (...) foram manipulados para, em descompasso com a lei, anular autuações fiscais ou reduzir substancialmente os tributos cobrados, resultando em sonegação fiscal da ordem de até R\$ 19.000.000.000,00 (dezenove bilhões de reais)".

Tudo isso foi descoberto com a deflagração da chamada "Operação Zelotes", levada a cabo pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Polícia Federal (PF), com as devidas autorizações da Justiça Federal.

Efetivamente, existem indícios de irregularidades no julgamento de 74 processos envolvendo dívidas de bancos, montadoras de automóveis, siderúrgicas e outros grandes devedores, o que consistiria na maior fraude tributária já descoberta no País. Conforme divulgado pela imprensa, o prejuízo ao Erário já verificado é de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais).

Segundo se tem notícia, os agentes privados devedores de tributos teriam cooptado Conselheiros do CARF (tanto da classe dos auditores quanto dos contribuintes) para obter decisões do Conselho que implicassem redução ou exclusão de valores devidos ao Fisco.

Essas condutas, uma vez comprovadas, configuram, em tese, os seguintes delitos: a) advocacia administrativa fazendária (art. 3º, III, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990); b) sonegação fiscal (arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137 de 1990); c) corrupção ativa (Código Penal – CP, art. 333); d)

d) tráfico de influência (CP, art. 332); e) associação criminosa (CP, art. 288), dentre vários outros¹. Crimes gravíssimos, cuja reprovabilidade se mostra tão maior quanto vultosos são os valores que deixaram de vir aos cofres públicos por conta da atuação do grupo.

Para se ter uma ideia, os valores possivelmente suprimidos ao Fisco são o triplo das perdas que a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras teve com atos de corrupção de alguns de seus agentes. Curiosamente, porém, a grande mídia parece ter “esquecido” os desvios do CARF – talvez porque entre os suspeitos pela prática dos atos criminosos estariam grandes corporações, inclusive do sistema financeiro. Com isso, torna-se ainda mais importante a atuação do Senado Federal na investigação de tais fatos, logicamente de forma complementar à investigação já existente no MPF e na PF.

Na qualidade de Relatora, buscaremos estruturar a investigação e os trabalhos de forma o mais racional possível, aproveitando os dados já colhidos na investigação existente e procurando evitar sobreposição de atos e, principalmente, de forma a que possamos concluir pelas alterações do ordenamento jurídico que certamente serão necessárias, a fim de evitar que atos tão ignóbeis se repitam.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

Além das informações constantes do requerimento de criação desta CPI, consideramos necessário, neste Plano de Trabalho, delimitar espacial

¹ Além de outros ilícitos não-criminais, como improbidade administrativa, ainda que praticada por particulares, nos termos dos arts. 1º a 3º e 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

e temporalmente o objeto da investigação, até mesmo para que possam concretizar o requisito do “fato determinado” exigido pelo § 3º do art. 58 da Constituição Federal (CF).

Nesse sentido, são sempre citadas, pela precisão, as lições de Pontes de Miranda, para quem “fato determinado” é aquele que cumpre os seguintes requisitos:

a) No plano da existência: se houve o fato, ou se não houve; b) No plano da legalidade: e.g., se o fato compõe determinada figura penal ou ato ilícito civil (ou administrativo); c) No plano da topografia: onde se deu o fato; d) no plano do tempo: quando se deu o fato; e) no plano da quantitatividade: e.g., se houve redução do fato, ou a quanto sobe o prejuízo².

No caso sob exame, a definição dos planos da existência, da legalidade, do local e da quantidade já estão suficientemente verificados, como vimos no item anterior. Falta, apenas, a delimitação temporal. Sugerimos que o marco inicial da apuração seja fixado no ano de 2005, momento que coincide com a delimitação da própria Operação Zelotes.

Demais disso, ressalte-se a possibilidade de que esta Comissão investigue quaisquer outros fatos conexos aos aqui expostos, à medida que forem descobertos, conforme iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)³.

Ademais, registre-se que a CPI tem poderes para investigar até mesmo fatos objetos de inquéritos sigilosos, como é o caso em tela⁴.

² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, tomo III. São Paulo: RT, 1967, p. 50.

³ Cf. STF, Pleno, Inquérito nº 2.245/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 09.11.2007.

⁴ Nesse sentido: STF, Plenário, Habeas Corpus nº 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2-12-2010.

Ademais, registre-se que a CPI tem poderes para investigar até mesmo fatos objetos de inquéritos sigilosos, como é o caso em tela⁴.

Passaremos, ora em diante, a detalhar a estratégia investigativa desta Relatoria.

3. DA ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

Propomos ao Plenário desta Comissão pautar a investigação em dois pilares, sempre por meio da definição clara das linhas a serem adotadas, a fim de trazer racionalidade aos trabalhos, quais sejam: a) compartilhamento de informações e busca da eficiência das apurações; b) prioridade na investigação dos grupos e corporações beneficiários. Expliquemos.

Em primeiro lugar, é preciso evitar o retrabalho. Se já existe uma investigação em curso, que nós busquemos obter as informações lá coletadas, de modo a podermos otimizar os trabalhos da Comissão. Não devemos ficar, aqui, ouvindo as mesmas pessoas ou analisando os mesmos documentos já objeto da investigação que corre nas instâncias judiciais. O papel desta CPI e do Senado tem que ser ativo e pró-ativo, usando dos poderes de investigação próprios de autoridade judicial que nos são conferidos pelo § 3º do art. 58 da CF para produzir provas que, inclusive, sejam úteis para o MPF e para a PF.

Justamente por isso, na primeira reunião desta Comissão já aprovamos o envio de ofícios para obtermos os documentos da Operação Zelotes, que serão devidamente analisados pelos membros

⁴ Nesse sentido: STF, Plenário, Habeas Corpus nº 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2-12-2010.

desta Comissão, suas assessorias, além de podermos contar com o apoio da Advocacia e da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

O que devemos fazer – e ora proponho – é nos anteciparmos à Polícia e ao MPF, investigando linhas que lá não estejam ainda esclarecidas, ou lançando luz sobre aspectos lá ainda não analisados. E é aqui que chega o segundo pilar da investigação: o foco nos grupos corruptores.

Tradicionalmente, no Brasil, as investigações sobre málfeitos ou desvios envolvendo recursos públicos focam principal ou exclusivamente os agentes públicos corruptos. Casualmente – ou não – são “esquecidos” os grupos corruptores. Precisamos inverter essa lógica. Obviamente que devemos investigar os agentes públicos que cometeram ilícitos, mas propomos adotar como estratégia a inversão da tradicional investigação: e se focarmos, inicialmente, os agentes corruptores? Cremos que essa estratégia tende a ser muito mais produtiva, além de servir para complementar os inquéritos que correm na Justiça.

Nesse caso específico, são suspeitas de pagarem propina para Conselheiros do CARF grandes corporações como Ford, Santander, HSBC, entre outras multinacionais. Consideramos ser mais justo, produtivo e eficiente começar a investigação por essas empresas. Se desarticularmos o novelo da sonegação, certamente chegaremos à ponta da cadeia, aos agentes públicos corruptos.

Para que essa estratégia dê certo, será necessário, contudo, traçar muito bem as linhas de investigação e a sequência em que pretendemos conduzir os trabalhos, o que exporemos no item seguinte.

4. DAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

Primeira linha: as empresas beneficiárias

Investigaremos as empresas possivelmente corruptoras e beneficiárias dos indevidos julgamentos do CARF. Essa investigação deve abranger as seguintes medidas, dentre outras: a) convocação para oitiva dos executivos das empresas na época dos fatos investigados; b) quebra do sigilo bancário e fiscal das empresas, referente ao período da investigação; c) cruzamento de informações relativas a movimentações suspeitas das empresas e dos Conselheiros do CARF com as decisões do Conselho em que as corporações possivelmente corruptoras teriam sido beneficiadas.

Como se percebe, para nenhuma das três medidas se faz necessária ordem judicial: basta a decisão do Plenário desta Comissão, o que certamente permitirá uma aceleração dos trabalhos investigativos⁵.

Segunda linha: os agentes corruptos

Todo ato de corrupção possui dois polos: o corruptor e o corrupto. cremos que, como foi dito, a maneira mais fácil de desvendar o mecanismo de atos criminosos como esses é começar a investigar pelo lado dos corruptores, para, a partir de então, encontrar provas das vantagens indevidas recebidas pelos agentes públicos corruptos.

É preciso, aqui, fazer uma observação: todos os Conselheiros do CARF são agentes públicos – mesmo aqueles que são representantes

⁵STF, Pleno, Mandado de Segurança nº 23.868, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 16.11.2001.

dos contribuintes. Isso porque, segundo a definição da Lei de Improbidade Administrativa, considera-se agente público “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades” da Administração Pública (art. 2º da Lei nº 8.429, de 1992).

Da mesma forma, o art. 327 do CP, define “funcionário público” como “quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”.

Ora, os Conselheiros representantes dos contribuintes exercem função pública, ainda que de forma não remunerada⁶. Logo, são considerados agentes públicos, para fins de improbidade, e funcionários públicos, para os fins penais.

Por todos esses motivos, será necessário abrir essa segunda linha de investigação, para apurar os atos de improbidade e de corrupção desses agentes públicos, o que será feito num segundo momento, após investigarmos as empresas corruptoras.

Terceira linha: os intermediários dos atos de corrupção

Como em outros escândalos de corrupção já conhecidos no Brasil e no mundo, no caso do CARF também não há, a princípio, um contato direto e imediato entre corruptores e corruptos. Geralmente, há agentes que fazem o papel de aproximar os dois polos da corrupção.

⁶ Condição alterada após a publicação do Decreto nº 8.441, de 29 de abril de 2015, que fixou gratificação de presença a ser paga aos Conselheiros representantes dos contribuintes.

Se desvendarmos a dinâmica do lado dos corruptores (1ª linha) e dos corruptos (2ª linha), ficará mais clara a conexão feita por agentes especializados nessas práticas escusas (doleiros, lobistas, etc.).

5. PROVAS A SEREM PRODUZIDAS

Sem prejuízo da colheita de outros meios de prova que se mostrem necessários ou convenientes à investigação, durante os trabalhos, propomos à CPI utilizar as provas a seguir:

- a) prova testemunhal, a ser colhida por meio de oitivas com as pessoas que podem confirmar a existência e o funcionamento do esquema criminoso;
- b) interrogatório dos investigados, respeitado o direito constitucional ao silêncio (CF, art. 5º, LXIII);
- c) acareação, em caso de haver contradição entre depoimentos de testemunhas e/ou interrogatórios de investigados;
- d) provas documentais, consistentes nos resultados de julgamentos do CARF e nos documentos que comprovem a movimentação bancária e fiscal dos envolvidos, além da quebra do sigilo de dados telefônicos;
- e) provas periciais, caso se torne necessária a realização de perícia contábil ou financeira nos documentos listados *supra*;
- f) interceptações telefônicas e telemáticas – nesse caso, com a devida e necessária autorização judicial, nos termos do art. 5º, XII, da CF – caso a Comissão considere a necessidade de verificar os desdobramentos do esquema criminoso.

6. RESULTADOS ESPERADOS

A partir das investigações, esta Comissão poderá chegar, com sucesso, às seguintes conclusões, que constituem os objetivos e, por conseguinte, os resultados esperados de nossos trabalhos, a partir do Plano de Trabalho que ora apresentamos:

a) formulação de propostas de responsabilização civil e criminal dos infratores, a ser encaminhada, na forma do Relatório Final, ao MPF;

b) elaboração de sugestões de ações civis públicas de indenização ao Erário pelos valores não recolhidos, a ser encaminhada à Advocacia-Geral da União e ao MPF;

c) apresentação de projetos de lei, de autoria da CPI (CF, art. 61, *caput*, c/c art. 58, § 3º), que visem a aperfeiçoar o funcionamento de instituições e do Sistema Tributário Nacional, com o cuidado de não esbarrarmos na reserva de iniciativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, *e*);

d) encaminhamento à Presidenta da República de minutas de projetos de lei cuja iniciativa seja exclusiva do Executivo.