

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2018, do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, para dispor sobre as garantias funcionais dos ex-Conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), oriundos da Fazenda Nacional.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2018, do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, para dispor sobre as garantias funcionais dos ex-Conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), oriundos da Fazenda Nacional.*

O PLS possui três artigos.

O primeiro acrescenta inciso II ao § 1º do art. 48 da Lei alterada para prever que o conselheiro integrante do CARF poderá ser reconduzido no cargo até o limite de prazo determinado através de Portaria do Ministro da Fazenda, cabendo exclusivamente ao Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC) avaliar a recondução do Conselheiro, podendo rejeitá-la nos casos de reiteradas notificações decorrentes de descumprimento de deveres regimentais.

Ademais, adiciona um §2º ao mesmo art. 48, para garantir aos conselheiros do CARF oriundos da Fazenda Nacional a prerrogativa para optar por compor o quadro de servidores que colaborará, integral ou parcialmente, nos processos de trabalho do CARF; compor uma das turmas ordinárias de julgamento das Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ); ou retornar à sua unidade de origem, para o mesmo cargo



SF/19636.76160-75

ou função exercido antes da designação para mandato de conselheiro ou, inexistindo tal posição, para uma equivalente na estrutura da repartição, sendo garantida a sua inamovibilidade, salvo por comprovado motivo de interesse público, para outras unidades da Receita Federal do Brasil.

Por sua vez, o art. 2º do Projeto em análise altera a redação do *caput* do art. 53 da Lei nº 11.941, de 2009, que passa a afirmar que a decadência e a prescrição dos créditos tributários podem ser reconhecidas de ofício pela autoridade administrativa, em qualquer tempo ou grau do processo administrativo.

Por fim, o art. 3º do PLS afirma que a lei resultante, em caso de aprovação do projeto, entrará em vigor na data de sua publicação.

Ao justificar a proposição, o autor afirmou que, diante dos vultosos interesses econômicos e financeiros envolvidos nas deliberações do CARF, não é incomum que os ex-Conselheiros representantes da Fazenda Nacional, obrigatoriamente oriundos do quadro de Auditores Fiscais da Receita Federal, sofram perseguições e retaliações, o que compromete o desempenho de suas atribuições funcionais.

Portanto, a fim de conferir maior segurança jurídica aos ex-Conselheiros do CARF oriundos da Fazenda Nacional, o PLS em apreço lhes confere garantias funcionais extraordinárias, como a da inamovibilidade, salvo em razão de interesse público.

O PLS foi inicialmente distribuído às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Constituição, Justiça e Cidadania, à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O projeto em análise vem ao exame da CAE em cumprimento ao disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que afirma ser de competência desta Comissão opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de quaisquer matérias que lhe sejam submetidas, bem como sobre assuntos relacionados a tributos.



Em que pese as nobres intenções do autor do projeto, preliminarmente, nos cumpre esclarecer que os Conselheiros do CARF oriundos da Fazenda Nacional são, obrigatoriamente, Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 29 da Portaria nº 343, de 09 de junho de 2015, do Ministério da Fazenda, que “aprova o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e dá outras providências”. Trata-se, portanto, de proposição que regulamenta o **regime jurídico de servidores públicos** (Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), ainda que em razão do exercício de função pública pretérita (Conselheiro do CARF).

Assim, o PLS, em sua origem, está eivado do vício de constitucionalidade formal de iniciativa, em razão da norma prevista no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal (CF), com redação conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 5 de fevereiro de 1998:

“**Art. 61.**
 § 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

 II – disponham sobre:

 c) **servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
” (grifado)

O tema já foi exaustivamente tratado e pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.809, de 2017, relatada pelo Ministro Celso de Mello, afirmou que

o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (...) A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito,



quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo¹.

Ademais, na ADI nº 2.466, de 2017, relatada pelo Ministro Edson Fachin, foi disposto que:

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos; e 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos².

Portanto, verifica-se que a locução “regime jurídico dos servidores públicos” abrange o conjunto de princípios e regras pertinentes a direitos, deveres e demais aspectos do regime funcional dos servidores públicos, razão pela qual o vício de iniciativa está presente no PLS em tela.

Existem também problemas de técnica legislativa na proposição, uma vez que as alterações realmente efetivadas são diferentes dos argumentos utilizados pelo autor na justificação do projeto.

Este afirmou que o objetivo do PLS é o de conferir maior segurança jurídica aos ex-Conselheiros do CARF oriundos da Fazenda Nacional, ao lhes conferir duas garantias funcionais: inamovibilidade (salvo interesse público) e estabilidade extraordinária (perda do cargo condicionada à sentença judicial transitada em julgado). Porém, confere apenas a inamovibilidade, sem nenhuma alteração realizada pelo projeto garantindo a citada estabilidade extraordinária.

Ainda, o autor afirmou que as presentes garantias são limitadas ao prazo de dois anos após o final do mandato, o que lhes confere um caráter excepcional e temporário. Não obstante, a redação do projeto não confere tal limitação temporal.

Por fim, a alteração implementada pelo art. 2º do PLS, no art. 53 da Lei nº 11.941, de 2009, não condiz com a ementa e, tampouco, com a justificação do projeto, uma vez que trata de assunto distinto e não relacionado ao tema principal da proposição: a proteção jurídica de

¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.809, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 29.06.2017.

² ADI nº 2.466, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 18.05.2017.



Audidores da Receita Federal que exerceram a função de Conselheiros do CARF.

Quanto ao mérito, também vemos óbice à aprovação do projeto. A proposta altera o parágrafo único do art. 48 da Lei nº 11.941, de 2009, para, no §1º, inciso II, atribuir competência exclusiva ao Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC) para deliberar sobre a recondução de conselheiro. Dar à recondução de conselheiro a natureza de garantia afasta das representações – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Confederações representativas de Categorias Econômicas e Centrais Sindicais – o direito de alterar a respectiva indicação para conselheiro por ocasião do término do mandato, ainda que estas disponham de profissionais para indicar melhor qualificados.

Por oportuno, esclarece-se que, consoante dispositivo regimental, previamente a cada recondução, o CARF já encaminha às representações relatórios de produtividade dos seus conselheiros, bem como informações sobre eventuais notificações por descumprimento de prazos regimentais. A par dessas informações, cada representação tem a prerrogativa de avaliar se mantém ou não o seu representante.

Além de limitar a competência para decidir sobre recondução de conselheiro, o preceito em tela também deixa a entender que existe uma única condição para a não recondução: “os casos de reiteradas notificações decorrentes de descumprimento de deveres regimentais”.

Os deveres regimentais dos conselheiros estão dispostos explicitamente no art. 41 do Anexo II do Regimento Interno do CARF – RICARF, que elenca, essencialmente, questões atinentes ao comportamento ético, à observação do devido processo legal e da imparcialidade, e à obrigatoriedade de apresentação prévia de relatório e voto dos recursos em que o conselheiro for relator. Esse rol de deveres discriminado no art. 41 é apenas exemplificativo, como, aliás, está disposto no *caput* do citado artigo, ao ressaltar que “são deveres dos conselheiros, dentre outros previstos neste Regimento Interno”.

Por sua vez, o art. 45 do Anexo II do RICARF elenca as hipóteses de perda de mandato, tratando, também, de deveres regimentais, que, no dispositivo, são vistos pelo lado da aplicação de sanção quando de seu descumprimento. Dentre as hipóteses que podem caracterizar perda de mandato tem-se, por exemplo, a retenção reiterada de processos, a procrastinação de atos processuais, a falta de decoro, a insuficiência de



desempenho, além de outras. Assim, do ponto de vista de se buscar um melhor desempenho para o CARF, não convém que a avaliação do CSC fique restrita “aos casos de reiteradas notificações”.

Vale lembrar ainda que, previamente a cada nomeação ou recondução de conselheiro, é feita uma pesquisa de vida pregressa, a qual, por sua vez, não é de competência do CSC, mas sim de órgãos correccionais que integram a estrutura do Ministério da Economia. Por conseguinte, em nome da integridade do CARF, não deve o legislador assegurar garantias aos Conselheiros para reconduções somente avaliadas pelo CSC, haja vista que falece a tal Comitê de Seleção efetuar investigações de vida pregressa dos Conselheiros.

Outro problema é o disposto no art. 48, § 2º, inciso I, alínea “a”, que dá direito ao Conselheiro, cujo mandato foi extinto, de compor o quadro de colaboradores em atuação no CARF. Afinal, a escolha dos colaboradores deve ocorrer, sempre, no interesse do melhor funcionamento do órgão, que, por sua vez, leva em consideração a natureza das atividades, bem como a necessidade de alocação de colaboradores *versus* o perfil do ex-Conselheiro, haja vista que esses colaboradores atuam em áreas bem diversas.

Além disso, certamente, não será do interesse do CARF ter como colaborador um ex-Conselheiro que deixou de ser reconduzido por descumprimento de prazos regimentais ou baixa produtividade. Portanto, convém que o órgão tenha ampla liberdade de escolha do quadro de colaboradores, em sintonia com as atividades mais demandadas, avaliando, inclusive, o perfil do colaborador.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



SF/19636.76160-75