

## Voto

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** 1. Preenchidos os pressupostos formais de admissibilidade, aprecio o recurso.

2. Como dito, insurge-se a União contra a anulação judicial de acórdão proferido por Turma Recursal da Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF, decretada com base na suposta inconstitucionalidade do voto de qualidade proferido pelo Presidente do órgão recursal (Decreto nº 70.235/72, art. 25, § 9º, na redação dada pela Lei nº 11.941/2009).

3. Razão jurídica não assiste à recorrente.

4. Com efeito, irreparável o teor da decisão recorrida, proferida pelo eminente Ministro Luiz Fux, da qual extraio os seguintes fundamentos:

“ *In casu* , o pedido de suspensão se volta contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1.<sup>a</sup> Região que, ao prover o Agravo Interno na Suspensão de Execução de Sentença nº 1021882-06.2018.4.01.0000, restabeleceu a sentença do Juízo de Primeira Instância que declarara a nulidade do acórdão no Recurso Especial Fazendário no Processo Administrativo nº 19515.722229/2012-79, determinou a efetuação de novo julgamento, sem o voto de qualidade do Presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, e suspendeu a exigibilidade do crédito tributário em discussão no mandado de segurança originário.

Dessa forma, confirmando o que anteriormente constatado na medida liminar, a questão envolve relevante interesse público, consubstanciado nas próprias normas de funcionamento e deliberação de órgão administrativo ao qual se atribui o julgamento de recursos administrativos em matéria tributária. Com efeito, a previsão de voto de qualidade pelo Presidente de Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais decorre de previsão normativa de nível legal, não se tratando apenas de previsão regimental infralegal (art. 54 do Regimento Interno do CARF).

Destaque-se que a matéria é objeto de previsão específica do Decreto nº 70.235/72, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal e que foi recepcionada pela ordem jurídica vigente com status normativo de lei, tanto que as alterações supervenientes por que passou foram todas promovidas por atos normativos com essa hierarquia legal. Nesse sentido, o art. 25, § 9º, do Decreto, conforme redação que lhe atribuiu a Lei nº 11.941/2009, assevera que “ *Os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais,*

*das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, **terão o voto de qualidade**, e os cargos de Vice-Presidente, por representantes dos contribuintes”* (sem grifos no original). Trata-se, portanto, de previsão normativa expressa, cuja modificação por decisão judicial ainda não transitada em julgado pode revelar sérios riscos à sustentação da ordem pública administrativa e tributária.

Dessa forma, ao inovar na forma de funcionamento de órgão administrativo, a decisão ora questionada acaba por implicar potencial abalo à ordem pública, mais concretamente evidenciada pela alteração da ordem administrativa de funcionamento das instituições e de órgão relevante da estrutura do Poder Executivo. Deveras, a indeterminação do conceito de *ordem pública* indica que seu conteúdo jurídico apenas pode ser definido concretamente, diante das circunstâncias que revela o caso apreciado. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald e o Ministro Gilmar Mendes assim asseveram:

Interpretando construtivamente e com largueza a ‘ordem pública’, o então Presidente do TFR (e posteriormente Ministro do STF) José Néri da Silveira explicitou que **nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral**, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas. o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. **Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos. cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna** . (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; e MENDES, Gilmar Mendes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais** . São Paulo: Malheiros, 2009, p. 97, sem grifos no original).

De outro lado, há que se considerar que a decisão questionada e liminarmente já suspendida revela possível impacto substancial à economia pública, eis que, segundo informa a requerente, o recurso administrativo cujo julgamento foi anulado relaciona-se a crédito tributário no valor de R\$ 1.861.457.432,59 (um bilhão, oitocentos e sessenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e trinta e dois reais e cinquenta e nove centavos). Com efeito, ainda que a decisão judicial questionada não represente prejuízo direto na perda de tal valor, a possibilidade de suspensão da exigibilidade desse crédito por alteração judicial da norma de regência do funcionamento de órgão administrativo pode impactar sobremaneira a ordem econômica, mercê da magnitude do valor sobre o qual se controverte. Em todo caso, ainda que se trate de impactos econômicos indiretos ou diferidos, é de rigor sua suspensão até o

trânsito em julgado da decisão judicial ora impugnada, como medida de destinada à tutela da ordem e da economia públicas, contracautelarmente tuteladas.

Outrossim, o indicado abalo à ordem pública administrativa e à ordem econômica reforça-se pelo possível e provável efeito multiplicador que a medida judicial questionada pode suscitar, eis que, segundo noticia a Fazenda Pública, há “ *mais de 60 processos onde se discute a legitimidade do voto de qualidade no CARF* ”. Dessa forma, segundo os dados apresentados pela requerente, os reflexos econômicos, ainda que indiretos, de decisões como a ora questionada poderiam alcançar valores superiores a R\$ 25 bilhões, com potencial significativo a abalar a própria programação orçamentária e financeira da União.

Destarte, na espécie, o efeito multiplicador se revela presente pelo risco de proliferação de demandas idênticas, haja vista a existência de inúmeros outros contribuintes em situação análoga à dos impetrantes. Com efeito, trata-se de fundamento apto a ensejar a suspensão da medida judicial impugnada, na linha do que afirmam os já destacados precedentes do Plenário desta Corte.

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES NELA FIXADOS. EXCESSOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção por servidores públicos de proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública.

**II – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes .**

III – Agravo regimental a que se nega provimento.

(STA 787-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), Tribunal Pleno, julgamento em 02/09/2016, sem grifos no original)

1. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Efeito Multiplicador. Lesão à economia pública. Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. Precedente. **O chamado efeito multiplicador, que provoca lesão à economia pública, é fundamento suficiente para deferimento de pedido de suspensão** . 2. SERVIDOR PÚBLICO. Inativo. Remuneração. Proventos de aposentadoria. Vantagem pecuniária incorporada. Não sujeição ao teto previsto no art. 37, XI, da CF. Inadmissibilidade. Suspensão de Segurança deferida. Agravo

improvido. Precedentes. A percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, na redação da EC nº 41/2003, caracteriza lesão à ordem pública.

(SS 4.423-AgR, rel. Min. Cezar Peluso (Presidente), Tribunal Pleno, julgamento em 10/11/2011, sem grifos no original)

Por fim, quanto ao acolhimento da pretensão formulada pela parte interessada, ao requerer a suspensão de todo o processo administrativo que originou a impetração do mandado de segurança em cujo teor foi proferida a decisão judicial que nestes autos se pretende suspender, anote-se que seu acolhimento poderia representar o esvaziamento significativo da tutela buscada pela União em instrumento processual criado como prerrogativa do Poder Público na consecução do interesse público. Trata-se, portanto, de sede processual imprópria e inadequada à formulação do referido pedido.

Ratifica-se, assim, a procedência do pedido, completando-se a presença de todos os requisitos legais que ensejam o deferimento da presente medida, até que ocorra o trânsito em julgado na ação principal (art. 15 da Lei nº 12.016/2009; art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e art. 297 do Regimento Interno do STF)."

5. Acham-se presentes, portanto, as circunstâncias evidenciadoras do risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista o fato da intervenção judicial ter inovado substancialmente no funcionamento de órgão de importância fundamental à atividade tributária do Estado brasileiro.

Além disso, somente o recurso administrativo cujo julgamento foi anulado relaciona-se a crédito tributário no valor de R\$ 1.861.457.432,59 (um bilhão, oitocentos e sessenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e trinta e dois reais e cinquenta e nove centavos). Esse dado, por si só, evidencia o enorme impacto à arrecadação fiscal, caso esse entendimento seja mantido e reproduzido em casos semelhantes, nos quais o julgamento venha a ser desempatado pelo voto de qualidade do Presidente do órgão julgador.

6. De outro lado, vislumbro, ao menos em sede de sumária cognição, que a opção adotada para solucionar o impasse gerado pelo empate decisório está dentro da margem de conformação do legislador, enquanto técnica processual concernente à deliberação colegiada, sem representar afronta à Constituição Federal.

7. A problemática surge com a circunstância de ser o CARF um órgão paritário, de representação igualitária dos contribuintes e da Fazenda Nacional. Desse modo, sua Câmara Superior e demais órgãos fracionários têm número par de membros, o que não raro pode resultar em empate, razão pela qual havia sido instituída, de modo geral, a regra do voto de qualidade. Outra forma seria, como agora o é, a inexistência do voto de qualidade, com a definição da parte a ser beneficiada no caso de empate.

8. As diferentes opções, nessa linha, entram na competência legislativa para definir a mais adequada para cada seara, considerando as diferentes vantagens e desvantagens de cada técnica e as características de cada arena decisória.

9. Por essas razões, entendo cumulativamente presentes os requisitos da plausibilidade jurídica do pedido da União e do risco de grave lesão à ordem e à economia públicas.

10. Ante o exposto, **conheço e nego provimento** ao agravo, mantida a decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto