MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Processo nº. : 10980-001.546/96-14
Recurso nº. : 08.340
Matéria : PASEP - Ex. de 1994
Recorrente : INST. DE PREVI. ASSIST. DOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ
Recorrida : DRJ em CURITIBA -PR
Sessão de : 22 de agosto de 1996
Acórdão nº. : 107-03.258

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL- NORMAS PROCESSUAIS- AÇÕES JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS CONCOMITÂNCIA- IMPOSSIBILIDADE. A busca da tutela judicial enseja a renúncia ao litígio administrativo e impede a apreciação das razões de mérito por parte da autoridade administrativa.

PODER JURISDICIONAL/DEFERIMENTO DE LIMINAR CONCEDIDA PELO S.T.F. É o Supremo Tribunal Federal o guardião maior da segurança jurídica, pois, pelo perfil que lhe outorgou a nova lei suprema, cabe-lhe dupla função: assegurar a vigência da Constituição e exercer atividade jurisdicional. Não conhecimento do recurso interposto.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso interposto pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ.

ACORDAM os Membros da Sétima Câmara do Primeiro Conselho de Contribuintes, por unanimidade de votos, NÃO CONHECER do recurso, por renuncia à esfera administrativa, nos termos do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado.

MARIA ILCA CASTRO LEMOS DINIZ
PRESIDENTE E RELATORA

FORMALIZADO EM: 25 AGO 1997

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros: JONAS FRANCISCO DE OLIVEIRA, NATANAEL MARTINS , EDSON VIANNA DE BRITO, MAURILIO LEOPOLDO SCHMITT, FRANCISCO DE ASSIS VAZ GUIMARÃES, PAULO ROBERTO CORTEZ, E CARLOS ALBERTO GONÇALVES NUNES.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Processo nº. : 10980-001.546/96-14
Acórdão nº. : 107-03.258

Recurso nº. : 08.340
Recorrente : INSTITUTO DE PREV. E ASSIST. DOS SERV. DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

O INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA AO MUNICÍPIO DO ESTADO DO PARANÁ, recorre a este Conselho da decisão proferida pela Delegada da Receita Federal de Julgamento em Curitiba - PR, que julgou procedente, em parte, o auto de infração de fls.16/19, pelo qual exigiu-se crédito tributário no montante de 4.368.329,37 UFIR.

Decorreu o lançamento da falta de recolhimento das contribuições mensais para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, nos períodos de dezembro de 1993 a dezembro de 1994, e insuficiência de recolhimento, nos períodos de abril, julho, setembro e novembro de 1993, com fundamento na Lei Complementar nº 08/70 c/c o Decreto nº 71.618/72, e o art. 1º, inc. II, e art. 2º, inc. I do Decreto-lei nº 2.445/88, com as alterações do Decreto-lei nº 2.449/88; art. 52, IV e 53, IV da Lei nº 8.383/91; art. 2º da Lei nº 8.850/94; e art. 57 da Lei nº 9.069/95.

Regularmente intimada, a contribuinte, representada por seu Diretor-Presidente interpôs impugnação (fls.21/62), onde contesta o procedimento adotado pela Secretaria da Receita Federal, argüindo, em síntese, que o Estado do Paraná, suas autarquias e fundações passaram a contribuir para o PASEP, a partir da edição da Lei Estadual 6278 de 23 de maio de 1972 e que desde aquela data vem contribuindo normalmente para o programa sem qualquer pendência ou controvérsia. Em novembro de 1993 o Poder Legislativo Estadual aprovou outra destinação legal para os recursos que eram até aquela data repassados à União.

O Estado do Paraná propôs, nesse sentido, ação contra a União Federal, pleiteando a declaração de legitimidade da Lei Estadual nº 10.533/93, bem como a declaração de inexigibilidade, a partir de sua edição, das contribuições para o PASEP. Entende que, enquanto tal diploma legal não for revogado ou tiver, por ordem judicial, os seus efeitos suspensos, os agentes públicos, na esfera de competência do Estado-Membro, não podem ter outra conduta senão aquela prevista na lei estadual.

Invoca o princípio federativo e o da imunidade recíproca, argumenta que inexiste, no ordenamento jurídico em vigor, norma também válida e eficaz que possa legitimamente obrigar as pessoas jurídicas de direito público do Estado do Paraná e suas autarquias, ao recolhimento do PASEP.

Em parecer obtido junto a Procuradoria do Estado do Paraná, como resposta à consulta formulada pelo Secretário da Fazenda daquele Estado sobre a matéria em litígio, o autor expõe suas razões e fundamentos, entendendo ser legítima, constitucional e correta a Lei nº 10.533/93, devendo, a União, acatá-la, curvando-se a autonomia do Estado e aceitar os seus efeitos.

Quanto às modificações introduzidas pelos Decretos-leis nºs 2.445/88 e 2.449/88, que versa sobre a contribuição do PASEP, argumenta que já existem vários julgados no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade dos citados decretos-leis.

A autoridade julgadora de primeiro grau, julgou procedente, em parte, o auto de infração, informando que, no que se refere à falta/insuficiência de recolhimento das contribuições mensais para o PASEP, é de se esclarecer que os cálculos efetuados pela autoridade fiscal, conforme demonstrativos preenchidos pela autuada, e planilhas de cálculo, seguem estritamente o disposto nos Decretos-leis nºs 2.445/88 e 2.449/88.

Observa-se, no entanto, que, relativamente ao período de apuração relativo a dezembro de 1994, por erro de cálculo, apurou-se um valor devido de 3.689.587,14 UFIR, quando o valor correto é de 23.982,31 UFIR, devendo a diferença ser excluída do lançamento.

O Estado do Paraná impetrou Medida Cautelar Inominada contra a União Federal para obter o desbloqueio das quotas do Fundo de Participação dos Estados e a emissão, pela Secretaria da Receita Federal, de certidão relativa às contribuições para o PASEP devidamente explicada, ou seja, de que os recolhimentos referentes ao mês de dezembro de 1993 não foram efetuados tendo em vista a Lei Estadual nº 10.533/93. A liminar foi deferida tão-somente para que a União Federal se abstenha de qualquer medida que implique compensação entre créditos federais e débitos do Estado do Paraná, pertinentes à contribuições devidas para o PASEP.

No que tange aos recursos extraordinários ao STF nºs 161.474 e 148.754, citados na impugnação, em nada aproveitam à interessada, seja pelo fato de não constar que tais decisões se referiram à contribuição para o PASEP, seja por não ficar comprovado que a interessada fez parte do referido processo judicial, buscando a recorrente, neste caso, a extensão administrativa para si, dos efeitos de decisões judiciais prolatadas para terceiros, em total desacordo com o que estabelece o Decreto nº 73.529/74.

Na legislação que rege as contribuições para o PIS/PASEP, o legislador atribuiu à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às autarquias e fundações por eles supervisionadas, na qualidade de contribuintes para o PASEP, independente de norma legislativa estadual ou municipal, a obrigatoriedade da contribuição mensal para o PASEP, mediante recolhimento mensal, sendo que o art. 8º da Lei Complementar 8/70 permitiu, unicamente, aos Estados e aos Municípios, editarem normas complementares à legislação de regência da contribuição para o PASEP para fins de implementação do programa no âmbito de suas respectivas administrações, sem, contudo, delegar-lhes competência para promoverem alterações das disposições daquela lei, tampouco autorizá-los a decidirem pela continuação, ou não, como participantes do PASEP, por ser a atribuição de legislar sobre as contribuições para o PIS/PASEP, subordinada ao princípio da competência privativa da União, conforme art. 22, inc. XXIII da Constituição Federal.

Tempestivamente, a interessada interpôs recurso a este Conselho (fls. 87/99), contestando a interpretação dada pelo fisco ao art. 8º da Lei Complementar nº 08/70, onde afirma que a mesma não era auto aplicável aos Estados e Municípios nem às suas entidades da administração indireta e fundações, bem como a seus servidores, sendo que sua aplicação às referidas entidades dependerá de norma legislativa estadual ou municipal.

Invoca o art. 19 da Constituição Federal sobre a imunidade tributaria recíproca entre União, Estado e Municípios.

Informa que, após aprovada a Lei Estadual nº 10.533/93, o Secretário de Fazenda do Estado do Paraná comunicou ao Ministério da Fazenda tal alteração onde a Secretaria da Receita Federal através da Nota MF/SRF/COSIT/DIPAC nº 099/94 perseverou no mesmo entendimento que ora manifesta no presente auto e anuncia que os recolhimentos devidos das contribuições para o PASEP deveriam se dar no prazo máximo de 30 dias, sob pena da Secretaria da Receita Federal solicitar o bloqueio das quotas do Fundo de participação dos Estados. Diante de tal ameaça, ingressou com Medida Cautelar Inominada, de natureza preparatória, contra a União, onde obteve o deferimento da liminar, para que a União se abstenha de qualquer medida que implique compensação entre créditos federais e débitos para com o Estado do Paraná pertinentes à sua participação compulsória nas contribuições para o PASEP.

O Estado do Paraná propôs ação originária visando a declaração de legitimidade da Lei Estadual nº 10.533/93, bem como de inexigibilidade, a partir daquela data, das contribuições para o PASEP. O processo está pendente de julgamento no STF, estando, portanto, suspensa a exigibilidade do crédito tributário referente às contribuições para o PASEP.

A douta Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional apresentou suas contra-razões ao Recurso Voluntário (fls.103/107), conforme estabelece a Portaria 260/95, onde reproduz parte da decisão de primeiro grau.

É o relatório.

V O T O

CONSELHEIRA MARIA ILCA CASTRO LEMOS DINIZ , RELATORA

O Estado do Paraná, recorreu ao Poder Judiciário com medida cautelar inominada, de natureza preparatória, contra a União, por ter decidido desvincular - se da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, com base na Lei nº 10.533/93 que destinou os recursos, até então repassados a União Federal, ao custeio do plano complementar ao sistema único de saúde. Trata-se de matéria que teve liminar concedida em ação mandamental, a princípio restrita a abstenção de compensação e depois estendida para que fossem obstadas quaisquer outras retenções ou bloqueios de cotas relativas ao PASEP a partir do ajuizamento da ação (cautelar) até a solução final da ação principal.

O Relator da referida ação, Ministro-Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: OCTAVIO GALLOTTI, ao apreciar a matéria proferiu o seguinte despacho:

> "Tendo presente essa nova realidade normativa, o Estado do Paraná oficiou ao Ministro da Fazenda nos seguintes termos (fls.88):
>
> "Informo a Vossa Excelência que o Estado do Paraná está se desvinculando do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar Federal 8, de 1970.
> É que foi aprovado, pela Assembléia Legislativa do Estado, lei nessa direção, conforme texto incluso (Lei nº 10.533, de 30.11.93).
> Como Vossa Excelência tem conhecimento, o art. 8º da Lei Complementar 8-70 dispõe que a aplicação de seus termos a Estados e Municípios fica na dependência de norma legislativa estadual ou municipal.
> Tendo o Paraná aderido por via da Lei nº 6.278, de 23 de maio de 1972, agora o referido diploma foi revogado.
> Esta comunicação é formalizada para efeitos de que a União, por intermédio desse Ministério, não corte o repasse de recursos dos Fundos Institucionais(Fundo de Participação dos Estados e Fundos de Exportação), sob a alegação de não pagamento da contribuição ao PASEP. "

A União Federal, no entanto, ao recusar validade constitucional ao ato legislativo editado pelo Estado do Paraná, afirmou a compulsoriedade da participação estadual na implementação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e determinou, em conseqüência, que o Banco do Brasil, S. A., tornasse "indisponíveis as cotas do Fundo de Participação destinados ao Governo Estadual do Paraná com débitos relativos ao PASEP".

O Estado do Paraná, sustentando que só pode contribuir para o Fundo PIS-PASEP mediante deliberação própria, fundada no livre exercício da autonomia constitucional de que é titular, postula, nesta sede cautelar , a concessão de medida liminar, "para que se determine ao Excelentíssimo Ministro de Estado da Fazenda a suspensão do bloqueio das quotas do Fundo de Participação dos estados, suspendendo-se os termos do ofício SRF/MF nº 1.303 (...) para sustação do bloqueio de R$ 4.484.486,05 efetuado em 20 de julho próximo(...), bem como sejam obstadas quaisquer outras retenções ou bloqueios de quotas relativas ao Fundo de Participação dos Estados que seriam devidos ao Estado do Paraná a partir do ajuizamento da presente, até solução final da ação a ser proposta, sob fundamento de não recolhimento de débitos relativos ao PASEP"(fls.78).

Pretende, ainda, que, em complemento à medida supra requerida, sejam determinadas as providências para que a Secretaria da Receita Federal emita, em favor do Estado do Paraná, certidão relativa às contribuições do PASEP devidamente explicada, ou seja, de que os recolhimentos referentes ao mês de dezembro de 1993 em diante não foram efetuados tendo em vista a Lei 10.533-93"(FLS.79).

O exercício do poder cautelar geral atribuído aos magistrados supõe, para efeito de sua efetivação, o necessário concurso dos requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora.

No caso, não posso recusar plausibilidade jurídica à tese suscitada pelo Estado do Paraná, que invoca, em favor de sua pretensão, parecer da lavra do em. Prof. GERALDO ATALIBA, cujas conclusões, fundadas no postulado básico de nossa organização federativa - que se traduz na autonomia constitucional dos Estados- membros -, deixaram acentuado, na análise da matéria em questão, que (fls. 174/175), verbis:

> "1. É legítima, constitucional e correta a lei estadual 10.533/93 do Paraná.
>
> 2. O fundamento único e exclusivo da lei estadual 6.278/72 - pela qual o Paraná aderiu ao PASEP - foi a Constituição Estadual, expressão de sua autonomia como Estado Federado.

3. A razão jurídica pela qual o Estado do Paraná era contribuinte do PASEP estava na lei 6.278/72. Nenhuma outra norma jurídica válida no sistema brasileiro então vigente (assim como no atual) poderia obrigar o Estado a contribuir financeiramente para um "Programa" alheio (federal, municipal, de outro Estado ou privado).
4. A União não tem legítimo interesse para opor-se à Lei 10.533/93. Gostando ou não, deve acatá-la, curvar-se à autonomia do estado e aceitar seus efeitos.
5. Não pode a União descontar parte do Fundo de Participação dos Estados, por isso. Cometerá abuso, ato ilícito. Os funcionários federais - inclusive Ministro de Estado - que o fizerem estarão desrespeitando a lei complementar 8/70 e a própria Constituição Federal ".

No que concerne ao requisito do periculum in mora, este parece igualmente configurado na espécie, eis que, tal como enfatizado pelo requerente, viu-se ele, de um momento para outro, "na contingência de diminuir , de sua previsões orçamentárias e financeiras, a quantia de R$ 18.754.486,05. Os próximos repasses, esperados para julho e agosto, somam, em projeção elaborada pela Secretaria da Fazenda R$ 14.270.000,00 (fls.77).

Mais do que isso, acentua o requerente, que outros repasses "estão virtualmente impedidos de deferimento..." (fls. 77), em face da certidão positiva de tributos e contribuições federais expedida pela União em relação ao Estado do Paraná (fls. 181).

A drástica providência autorizada pelo art. 160, parágrafo único, da Carta Política, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional 3/93, assume caráter de evidente excepcionalidade e pode, até mesmo, comprometer possíveis direitos das pessoas estatais destinatárias das transferências constitucionais das receitas tributárias mencionadas na Seção VI do Capítulo I do Título VI da Lei Fundamental (arts. 157 e 158.).

Cumpre ter presente, por isso mesmo, neste ponto, advertência de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 3/133, 1994, Saraiva), para quem a retenção pertinente entrega dos recursos mencionados atua, em sua função instrumental, por meio de ressarcimento dos créditos titularizados pela própria União Federal, viabilizando segundo sustenta, "a compensação entre os débitos para com a União e autarquias e o crédito do ente federativo de transferências federais".

Todas essas circunstâncias, portanto, autorizam, a meu juízo, o deferimento da liminar, para que a União Federal abstenha de qualquer medida que

implique compensação entre créditos federais e débitos do Estado do Paraná pertinentes a sua questionada participação compulsória nas contribuições devidas ao PASEP.

Eventual extensão da liminar aos pontos indicados pela ora requerente (fls.78/79, itens 2 e 3) será apreciada decorrido o prazo de contestação da presente medida cautelar.

Cite-se a União Federal, para que ofereça, querendo sua contestação (CPC, art.802)".

Em 14 de novembro de 1994, (Diário da Justiça de 18/11/94), o Ministro Sydney Sanches, proferiu o seguinte despacho:

> "Despacho - 1. Sem embargo das objeções da União Federal, levantadas em sua contestação de fls.247/251 e do ilustrado parecer do Ministério Público Federal a fls.254/261 reservando-me para examiná-los no julgamento final da ação cautelar inominada, tenho que a medida liminar deve ser estendida para os fins requeridos a fls.78, item 2, 2a. parte, ou seja, para que fiquem obstadas quaisquer outras retenções ou bloqueios de cotas relativas ao Fundo de Participação dos Estados que seriam devidos ao Estado do Paraná a partir do ajuizamento da ação (cautelar) e até solução final da ação principal.
> 2. E também que a Secretaria da Receita Federal emita, em favor do Estado do Paraná, certidão relativa às contribuições do PASEP, devidamente explicada, ou seja, de que os recolhimentos referentes aos meses de 1993 em diante não foram efetuados tendo em vista a Lei no. 10.533/93.
>
> 3. Valho-me, para assim decidir, dos fundamentos deduzidos na petição inicial (fls.2 / 79) e na de fls.223/225, bem como dos que já foram adotados na respeitável decisão do eminente Ministro Celso de Mello, quando no exercício eventual da Presidência, deferiu a liminar para os fins referidos a fls.195 /198 (vide fls.201 a 203).
>
> 4. Façam-se as devidas comunicações, por ofício e telex.
>
> 5. Publique-se.
>
> Brasília, 14 de novembro de 1994 - Ministro Sydney Sanches".

A Constituição Federal, em seu art.5º., inciso XXV, diz que " a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário ameaça ou lesão a direito". Mais do que

simplesmente estabelecer uma garantia individual, a do livre acesso ao Poder Judiciário ou a inafastabilidade da prestação jurisdicional, o preceito estabelece a regra da unidade de jurisdição no nosso sistema jurídico.

Assim, se todas as questões podem ser levadas ao Judiciário, é conseqüência lógica que somente o Poder Judiciário detém, no sistema jurídico pátrio, o poder jurisdicional, ou seja, somente ao Poder Judiciário é outorgado o poder de examinar as questões a ele submetidas de forma definitiva, com efeito de coisa julgada.

É o Supremo Tribunal Federal o guardião maior da segurança jurídica, pois, pelo perfil que lhe outorgou a nova lei suprema, cabe-lhe dupla função: assegurar a vigência da Constituição e exercer atividade jurisdicional.

O processo administrativo fiscal, como um processo não - jurisdicional, tem uma função de revisão interna do ato administrativo de lançamento, sem, que contudo, suas decisões sejam definitivas, ou melhor não faz coisa julgada.

A matéria objeto do processo administrativo pode, a qualquer tempo ser levada à apreciação do Poder Judiciário. E assim procedendo traz conseqüências para o processo administrativo, caso este não tenha sido encerrado. Com efeito, em havendo o deslocamento da lide para o Poder Judiciário, perde o sentido a revisão do ato administrativo interno. A decisão judicial sempre prevalece sobre a decisão administrativa, e o processo administrativo passa a não fazer sentido, em havendo ação judicial tratando da mesma matéria. A fase de julgamento no curso do processo administrativo deve ser suspensa por perda de objeto porque proposta ação judicial.

Nesta ordem de juízos, voto no sentido de não conhecer do recurso.

Sala das Sessões em 22 de agosto de 1996

MARIA ILCA CASTRO LEMOS DINIZ