

Marcelo Frã³es: Jurisprudãncia administrativa dos tribunais

Os deletérios efeitos econômicos decorrentes da longa pandemia com as não menos indesejáveis consequências advindas da guerra na Ucrânia sobre a economia global ocasionaram, no Brasil, a retomada da discussão quanto à urgência da implementação de uma reforma tributária que simplifique a



Não se objetiva aqui analisar o conteúdo das várias propostas

correlacionadas à temática da "reforma tributária" atualmente em trâmite nas duas casas do Congresso Nacional. O elevado grau de polarização política e os interesses conflitantes dos entes de direito público interno envolvidos se caracterizam como entraves quase que intransponíveis para um eventual/hipotético êxito de qualquer proposta de reforma tributária considerada minimamente abrangente e que venha a racionalizar/simplificar o complexo sistema tributário brasileiro.

Tal quase impossibilidade de implementação da indigitada "reforma tributária" não impede, contudo, a adoção de medidas diversas também importantes para a tão almejada racionalização/simplificação como — por exemplo — **a necessária obediência/sujeição da jurisprudência administrativa** (formada/construída a partir da atividade judicante exercida por órgãos administrativos [\[1\]](#) federais, estaduais/distritais e municipais) **aos entendimentos jurisprudenciais consolidados oriundos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal não previstos expressamente na CF/88** [\[2\]](#).

Pretende-se (superado o breve introito supra) verificar a recepção (ou não) — no âmbito das legislações atinentes ao processo administrativo tributário federal, ao processo administrativo tributário paulista e ao processo administrativo tributário paulistano — das seguintes orientações jurisprudenciais consolidadas advindas do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, quais sejam: **1.** súmulas do Superior Tribunal de Justiça [\[3\]](#); **2.** súmulas não vinculantes do Supremo Tribunal Federal [\[4\]](#); e **3.** sistemática de julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial repetitivos [\[5\]](#).

A legislação correlacionada ao **processo administrativo tributário federal** (não obstante não prever nenhum tipo de sujeição — pelos órgãos julgadores administrativos quando da solução de lides administrativas — ao teor das súmulas emanadas do Superior Tribunal de Justiça e ao teor das súmulas não vinculantes oriundas do Supremo Tribunal Federal) **reconhece a força vinculante/obrigatória oriunda do quanto decidido no bojo da sistemática de julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial repetitivos** nos seguintes termos: **1.** possibilidade — outorgada aos conselheiros integrantes do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais/Carf quando do exercício da respectiva atividade judicante — da não aplicação ou da não observância do quanto estatuído em tratados, acordos internacionais, leis ou atos normativos previamente julgados de maneira definitiva pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal [6]; **2.** obrigatoriedade — imposta aos conselheiros integrantes do Carf quando do exercício da respectiva atividade judicante e em sendo compatível/pertinente com o objeto da lide — da transcrição expressa/taxativa das decisões de mérito previamente prolatadas pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal [7]; **3.** direta influência da precitada sistemática junto ao procedimento de análise da admissibilidade de recurso especial [8]; **4.** direta influência da indigitada sistemática junto ao procedimento de análise do cabimento/admissibilidade do agravo [9]; e **5.** direta influência da aludida sistemática junto ao procedimento de revogação de súmulas do Carf [10].

A legislação correlacionada ao **processo administrativo tributário paulista não prevê nenhum tipo de sujeição/observância** — pelos respectivos órgãos julgadores administrativos quando da solução de lides administrativas — **às orientações jurisprudenciais consolidadas advindas do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal dantes identificadas**; limitando-se, ao revés e quase que integralmente, na reprodução/assimilação de entendimentos jurisprudenciais consolidados oriundos do Supremo Tribunal Federal já dotados de automático efeito vinculante por expressa dicção constitucional [11]. Vide, nesse sentido, o estatuído no **artigo 28 da Lei do Estado de São Paulo nº 13.457/09** a seguir reproduzido: "(...) **Art. 28.** *No julgamento é vedado afastar a aplicação de lei sob alegação de inconstitucionalidade, ressalvadas as hipóteses em que a inconstitucionalidade tenha sido proclamada: I – em ação direta de inconstitucionalidade; II – por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, em via incidental, desde que o Senado Federal tenha suspenso a execução do ato normativo [12]; III – em enunciado de Súmula Vinculante (...)*".

Já a legislação correlacionada ao **processo administrativo tributário paulistano** (como único aspecto digno de nota relativamente aos fins ora perseguidos) **consagra a direta influência da sistemática de julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial repetitivos junto ao procedimento de formulação/elaboração de súmulas no bojo do Conselho Municipal de Tributos/CMT [13].**

A "uniformização jurisprudencial" aqui pleiteada (adoção obrigatória, pelos órgãos julgadores administrativos quando do julgamento de lides administrativas, de alguns entendimentos jurisprudenciais consolidados advindos do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal) apresentaria — dentre outras — as seguintes vantagens a seguir identificadas: **1.** redução substancial — em benefício das Fazendas Públicas — do elevado encargo pecuniário consubstanciado em eventual condenação [\[14\]](#) em honorários sucumbenciais tal como prevista nos §§ 2º e 3º do artigo 85 do CPC (a adoção, quando do julgamento de lides administrativas, de orientações jurisprudenciais consolidadas do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal favoráveis aos contribuintes evitaria a posterior necessidade de reapresentação da questão desta feita junto ao Poder Judiciário); **2.** consagração dos postulados da certeza do direito e da segurança jurídica em benefício do fisco e dos contribuintes; e **3.** utilização, única e exclusivamente e para fins de implementação da uniformização ora defendida, de entendimentos jurisprudenciais consolidados oriundos dos preцитados tribunais superiores dotados de abrangência nacional.

[\[1\]](#) Órgãos administrativos monocráticos fazendários, colegiados fazendários e colegiados paritários.

[\[2\]](#) As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade (de conformidade com o § 2º do art. 102 da CF/88) — bem como as súmulas vinculantes aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal tal como prescrito no *caput* do art. 103-A da CF/88 — já possuem automático efeito vinculante em relação à administração pública direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal.

[\[3\]](#) Excertos do regimento interno do Superior Tribunal de Justiça: "(...) **Art. 122.** *A jurisprudência firmada pelo Tribunal será compendiada na Súmula do Superior Tribunal de Justiça. § 1º. Poderão ser inscritos na súmula os enunciados correspondentes às decisões firmadas por unanimidade dos membros componentes da Corte Especial ou da Seção, em um caso, por maioria absoluta em pelo menos dois julgamentos concordantes. § 2º. A inclusão da matéria objeto de julgamento na Súmula da Jurisprudência do Tribunal será deliberada pela Corte Especial ou pela Seção, por maioria absoluta dos seus membros. § 3º. Se a Seção entender que a matéria a ser sumulada é comum às Seções, remeterá o feito à Corte Especial. Art. 123.* Os enunciados da súmula, seus adendos e emendas, datados e numerados, serão publicados três vezes no Diário da União, em datas próximas. **Parágrafo único.** As edições ulteriores da súmula incluirão os adendos e emendas. **Art. 124.** A citação da súmula pelo número correspondente dispensará, perante o Tribunal, a referência a outros julgados no mesmo sentido. **Art. 125.** Os enunciados da súmula prevalecem e serão revistos na forma estabelecida neste Regimento Interno. § 1º. Qualquer dos Ministros poderá propor, em novos feitos, a revisão da jurisprudência compendiada na súmula, sobrestando-se o julgamento, se necessário. § 2º. Se algum dos Ministros propuser revisão da jurisprudência compendiada na súmula, em julgamento perante a Turma, esta, se acolher a proposta, remeterá o feito ao julgamento da Corte Especial ou da Seção, dispensada a

lavratura do acórdão, juntando-se, entretanto, a certidão de julgamento e tomando-se o parecer do Ministério Público Federal. § 3º. A alteração ou o cancelamento do enunciado da súmula serão deliberados na Corte Especial ou nas Seções, conforme o caso, por maioria absoluta dos seus membros, com a presença de, no mínimo, dois terços de seus componentes (...) Art. 126. Qualquer Ministro poderá propor, na Turma, a remessa do feito à Corte Especial ou à Seção, para o fim de ser compendiada em súmula a jurisprudência do Tribunal, quando verificar que as Turmas não divergem na interpretação do direito (...) § 3º A Comissão de Jurisprudência poderá, também, propor à Corte Especial ou à Seção que seja compendiada em súmula a jurisprudência do Tribunal, quando verificar que as Turmas não divergem na interpretação do direito. § 4º. Proferido o julgamento, em decisão tomada pela maioria absoluta dos membros que integram o Órgão Julgador, o relator deverá redigir o projeto de súmula, a ser aprovado pelo Tribunal na mesma sessão ou na primeira sessão ordinária seguinte. Art. 127. Quando convier pronunciamento da Corte Especial ou da Seção, em razão da relevância da questão jurídica, ou da necessidade de prevenir divergências entre as Turmas, o relator, ou outro Ministro, no julgamento de qualquer recurso, poderá propor a remessa do feito à apreciação da Seção respectiva, ou da Corte Especial, se a matéria for comum às Seções. § 1º. Acolhida a proposta, a Turma remeterá o feito ao julgamento da Seção ou da Corte Especial, dispensada a lavratura do acórdão. Com a certidão de julgamento, os autos irão ao Presidente do órgão do Tribunal, para designar a sessão de julgamento. A secretaria expedirá cópias do relatório e fará sua distribuição aos Ministros que compuserem o órgão competente para o julgamento. § 2º. Proferido o julgamento, cópia do acórdão será, no prazo de sua publicação, remetida à Comissão de Jurisprudência, para elaboração de projeto de súmula, se for o caso (...)"

[4] *Excertos do regimento interno do Supremo Tribunal Federal: "(...) Art. 102. A jurisprudência assentada pelo Tribunal será compendiada na Súmula do Supremo Tribunal Federal. § 1º. A inclusão de enunciados na Súmula, bem como a sua alteração ou cancelamento, serão deliberados em Plenário, por maioria absoluta. § 2º. Os verbetes cancelados ou alterados guardarão a respectiva numeração com a nota correspondente, tomando novos números os que forem modificados. § 3º. Os adendos e emendas à Súmula, datados e numerados em séries separadas e sucessivas, serão publicados três vezes consecutivas no Diário da Justiça. § 4º. A citação da Súmula, pelo número correspondente, dispensará, perante o Tribunal, a referência a outros julgados no mesmo sentido. Art. 103. Qualquer dos Ministros pode propor a revisão da jurisprudência assentada em matéria constitucional e da compendiada na Súmula, procedendo-se ao sobrestamento do feito, se necessário (...)"*

[5] *Lei nº. 13.105/15: "(...) Subseção II – Do Julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos. Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça (...) § 6º. Somente podem ser selecionados recursos admissíveis que contenham abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida. Art. 1.037. Selecionados os recursos, o relator, no tribunal superior, constatando a presença do pressuposto do caput do art. 1.036, proferirá decisão de afetação, na qual: I – identificará com precisão a questão a ser submetida a julgamento; II – determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional (...) § 4º. Os recursos afetados deverão ser julgados no prazo de 1 (um) ano e terão preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus (...) Art. 1.038 (...)" § 2º. Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais*

ministros, haverá inclusão em pauta, devendo ocorrer o julgamento com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus. § 3º O conteúdo do acórdão abrangerá a análise dos fundamentos relevantes da tese jurídica discutida. Art. 1.039. Decididos os recursos afetados, os órgãos colegiados declararão prejudicados os demais recursos versando sobre idêntica controvérsia ou os decidirão aplicando a tese firmada (...) Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma: I – o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior; II – o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior; III – os processos suspensos em primeiro e segundo graus de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior (...)"

[6] Conforme **alínea "b" do Inc. II do § 1º do art. 62 do ANEXO II do regimento interno do Carf aprovado pela Portaria MF nº. 343/15:** "(...) **Art. 62.** Fica vedado aos membros das turmas de julgamento do Carf afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade. § 1º. O disposto no caput não se aplica aos casos de tratado, acordo internacional, lei ou ato normativo: (...) II – que fundamente crédito tributário objeto de: (...) b) *Decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos (...) dos arts. 1.036 a 1.041 da Lei nº. 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil, na forma disciplinada pela Administração Tributária (...)"*

[7] Conforme § 2º do art. 62 do ANEXO II do regimento interno do Carf aprovado pela Portaria MF nº 343/15: "(...) **Art. 62.** (...) § 2º. *As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, na sistemática (...) dos arts. 1.036 a 1.041 da Lei nº. 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil, deverão ser reproduzidas pelos conselheiros no julgamento dos recursos no âmbito do Carf (...)"*

[8] Conforme Inc. II do § 12 do art. 67 do Anexo II do regimento interno do Carf aprovado pela Portaria MF nº 343/15: "(...) **Art. 67.** *Compete à CSRF, por suas turmas, julgar recurso especial interposto contra decisão que der à legislação tributária interpretação divergente da que lhe tenha dado outra câmara, turma de câmara, turma especial ou a própria CSRF (...)* § 12. *Não servirá como paradigma acórdão (...) que, na data da análise da admissibilidade do recurso especial, contrariar: (...) II – decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos (...) dos arts. 1.036 a 1.041 da Lei nº. 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil (...)"*

[9] Conforme Incisos VI e VII do § 2º do art. 71 do Anexo II do regimento interno do Carf aprovado

pela Portaria MF nº 343/15: “(...) **Art. 71.** Cabe agravo do despacho que negar seguimento, total ou parcial, ao recurso especial (...) § 2º. O agravo não é cabível nos casos em que a negativa de seguimento tenha decorrido de: (...) VI – observância, pelo acórdão recorrido (...) das decisões de que tratam os incisos I a IV do § 12 do art. 67 (...) VII – rejeição de acórdão indicado como paradigma por enquadrar-se nas hipóteses do § 12 do art. 67 (...)”.

[10] Conforme §§ 4º e 5º do art. 74 do Anexo II do regimento interno do Carf aprovado pela Portaria MF nº. 343/15: “(...) **Art. 74.** O enunciado de súmula poderá ser revisto ou cancelado por proposta do Presidente do Carf, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, do Secretário da Receita Federal do Brasil ou de Presidente de Confederação representativa de categoria econômica habilitada à indicação de conselheiros (...) § 4º. Se houver superveniência de decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em sede de julgamento realizado nos termos (...) dos arts. 1.036 a 1.041 da Lei nº. 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil, que contrarie súmula do Carf, esta súmula será revogada por ato do presidente do Carf, sem a necessidade de observância do rito de que tratam os §§ 1º a 3º. § 5º. O procedimento de revogação de que trata o § 4º não se aplica às súmulas aprovadas pelo Ministro de Estado da Fazenda (...)”.

[11] Os já mencionados § 2º do art. 102 e *caput* do art. 103-A da CF/88.

[12] Hipótese normativa lastreada no Inc. X do art. 52 da CF/88 “(...) **Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (...)”.

[13] Conforme §§ 2º a 6º do art. 75 do regimento interno do CMT aprovado pela Portaria SF nº. 213/21: “(...) **Art. 75** (...) § 2º. O Presidente do Conselho Municipal de Tributos também poderá propor súmula, de caráter vinculante para todos os órgãos da Administração Tributária, decorrente de decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, em consonância com a sistemática prevista nos arts. 1.036 e seguintes do Código de Processo Civil, não se aplicando a essa proposta o procedimento estabelecido no *caput* e no § 1º deste artigo, observado o disposto nos §§ 4º, 5º e 6º deste artigo. § 3º Poderá ser objeto de súmula: (...) II – decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, em consonância com a sistemática prevista no art. 1039 e seguintes do Código de Processo Civil. § 4º. As súmulas passarão a ter caráter vinculante para os demais órgãos da Administração Tributária a medida que forem encaminhadas pelo Presidente do Conselho Municipal de Tributos ao Subsecretário da Receita Municipal, ao Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos e ao Procurador Geral do Município, para conhecimento e manifestação, ficando a critério do Secretário Municipal da Fazenda sua aprovação e posterior encaminhamento para publicação no Diário Oficial da Cidade, nos termos dos parágrafos 4º e 5º. § 5º A aprovação das propostas de súmula pelo Secretário Municipal da Fazenda dependerá de prévia manifestação favorável da Secretaria Municipal de Justiça, ouvida a Procuradoria Geral do Município. § 6º. A vinculação da Administração Tributária dar-se-á a partir da publicação da súmula aprovada pelo Secretário Municipal da Fazenda no Diário Oficial da Cidade (...)”



".

[14] O Superior Tribunal de Justiça (como não poderia deixar de ser) já reconheceu tal "condenação em honorários sucumbenciais" inclusive nas hipóteses de acolhimento – no âmbito de Execuções Fiscais – das denominadas Exceções de Pré-Executividade. O Tema Repetitivo 421, em abono ao aqui exposto, possui a seguinte tese firmada: *"É possível a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios em decorrência da extinção da Execução Fiscal pelo acolhimento de Exceção de Pré-Executividade"*.