

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS TÉCNICOS
PARECER TÉCNICO

Assunto: Análise das alterações promovidas nos Conselhos de Contribuintes pela Medida Provisória 449 de 03 de dezembro de 2008.

Este Parecer analisa das alterações promovidas nos Conselhos de Contribuintes – CC pela Medida Provisória 449 (MP 449). Doravante, os três antigos Conselhos, mais a Câmara Superior de Recursos Fiscais, são reorganizados e passam a chamar-se Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.

Para este fim, os artigos 25, 26, 26-A e 37, do Decreto nº 70.235 de 06 de março de 1972, que versavam sobre as competências dos Conselhos de Contribuintes (arts. 25, 26 e 26-A) e as formas de julgamento em segunda instância (art. 37) foram comparados com os respectivos artigos da medida provisória supracitada.

A primeira modificação introduzida pela MP 449 refere-se à atribuição dada à CARF de “julgamento de processos sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil”. Aos Conselhos de Contribuintes competia julgar os “processos de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal”. A alteração do *caput* do artigo 25 preserva a função dos conselhos de julgar os contenciosos que chegarem à sua instância decisória. A ênfase em aplicar a legislação apenas ressalta o caráter legal das decisões do conselho e, em substância, não altera as antigas atribuições. De fato, a sua principal atribuição, qual seja, a de “julgar os recursos, de ofício e voluntário, de decisão de primeira instância” mantém-se em ambos os instrumentos legais. A MP acrescenta a esta atribuição aquela de julgar “recursos de natureza especial”.

Caráter de Composição

A MP 449 ressalta, no inciso II do Art. 25, o caráter de “órgão colegiado e paritário”, ambos previstos no Regimento Interno dos Conselhos de Contribuintes, respectivamente, nos seus artigos 1º e 6º. Portanto, não há aqui alteração em relação à prática anterior. O colegiado e a paridade, doravante, passam a ser obrigatórios para o regimento.

Organização

A estrutura organizacional dos Conselhos sofreu alterações. Os Conselhos de Contribuintes eram compostos de três Conselhos, subdivididos em Conselhos do Pleno, Câmaras, apoiados pelas respectivas Secretarias Executivas, compreendendo serviços de logística, apoio e documentação e biblioteca.

O novo CARF, em sua estrutura finalística, passa a ser constituído por seções, por sua vez constituídas por Câmaras com especialização por matérias, podendo elas ser subdivididas em turmas. Não há, na Medida Provisória, menção à estrutura administrativa de apoio.

As Seções do CARF correspondem aos conselhos da antiga estrutura. As câmaras do CARF correspondem aos órgãos homônimos dos antigos Conselhos. As turmas das câmaras na nova estrutura não guardam correspondência direta com a antiga estrutura.

Composição da Câmara Superior de Recursos Fiscais

A MP 449 definiu que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é órgão colegiado paritário ao qual incumbe julgar os recursos de ofício e voluntários de primeira instância, bem como recursos especiais, é integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, será constituído por Seções (antigos Conselhos) e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais.

A CSRF será constituída por turmas, compostas pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do CARF e pelos Presidentes e Vice-Presidentes das Câmaras. Como a CSRF, até a edição da MP 449, constituía-se do pleno – composto por conselheiros integrantes das turmas, quatro turmas e secretarias –, entende-se que o a sua composição fica restrita às turmas.

A MP 449 não explicita quem e quantos seriam os representantes da Fazenda e dos contribuintes. Entende-se que esta definição ficará a cargo do regimento, que assim definia a sua composição na antiga estrutura:

- Metade dos conselheiros deveria ser ocupante do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, representando a Fazenda Nacional;
- 25% eram representantes dos trabalhadores, indicados por entidades de classe ou sindicais de nível nacional;
- Os restantes 25%, representantes dos contribuintes, indicados por entidades de classe de suas categorias econômicas de nível nacional.

A indicação dos representantes da Fazenda Nacional cabia, na antiga estrutura, ao Secretário da Receita Federal do Brasil, dentre auditores-fiscais com experiência de no mínimo cinco anos no cargo. Na nova estrutura, a indicação de todos os conselheiros cabe diretamente ao Ministro de Estado da Fazenda, assim como a ele também cabe decidir sobre a perda do seu mandato. Como funcionava no passado, é provável que a indicação de conselheiros venha a ser objeto de delegação de competência do Ministro da Fazenda ao Secretário da Receita.

Atribuições, Competências e Obrigações da CSRF

A alteração mais significativa introduzida pela MP 449 diz respeito à edição de súmulas pela CSRF.

Na antiga estrutura competia-lhe aprovar propostas de súmulas das decisões “uniformes e reiteradas” por proposta de seus membros, dos Presidentes dos Conselhos de Contribuintes, do Secretário da Receita Federal

do Brasil e do Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Esta súmula era apreciada por uma das turmas ou pelo Pleno da CSRF e, obtendo dois terços dos votos de uma ou de outra instância, seria submetida ao Ministro de Estado da Fazenda para aprovação, após aprovação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ouvida a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). Ao cabo deste processo e de sua publicação no Diário Oficial, ela tinha efeito vinculante. Seu conteúdo, não obstante, poderia ser revisto ou inteiramente cancelado por proposta dos Presidentes e Vice-Presidentes dos Conselhos de Contribuintes, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou do Secretário da Receita Federal do Brasil.

Nesta nova estrutura, a CSRF poderá, “após reiteradas decisões sobre determinada matéria e com prévia manifestação” da SRFB e da PGFN e mediante a aprovação de dois terços de seus membros e do Ministro de Estado da Fazenda, emitir súmula com “efeito vinculante em relação aos demais órgãos da administração tributária federal”. Seu conteúdo poderá ser revisto ou cancelado pela CSRF de ofício ou mediante proposta do Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou do Secretário da Receita Federal do Brasil.

Assim, e comparando as alterações de ambas as estruturas, conclui-se que:

a) Súmulas, com caráter vinculante, já existiam na antiga estrutura e permanecem na atual;

b) a proposição e aprovação das súmulas, bem como a forma como se dá a vinculação, difere da antiga para a nova estrutura;

c) na antiga estrutura as decisões sobre uma dada matéria deveriam ser **uniformes**, requisito ausente da nova estrutura. Ou seja, a nova estrutura admite algum grau não uniformidade nas decisões;

d) na antiga estrutura havia a necessidade da apreciação e aprovação da súmula por dois terços de uma turma ou do Pleno da CSRF para então, sendo aprovada pela PGFN e pela SRFB, ser definitivamente aprovada pelo Ministro de Estado da Fazenda. Na nova estrutura, há uma inversão na ordem e nos papéis de aprovação da súmula, conforme a seguir:

- A SFRB e a PGFN deverão manifestar-se previamente à aprovação da súmula, e não após a apreciação da CSRF. A PGFN tem seu papel diminuído, pois a ela competia emitir parecer sobre a súmula. Caso o parecer não fosse favorável, entende-se que a súmula não seguiria seu curso aprobatório e não seria submetida ao Ministro de Estado da Fazenda.

- Dois terços de todo o CSRF e o Ministro de Estado da Fazenda devem aprovar a súmula. Exige-se maior consenso do CSRF, cuja decisão pode não ser aprovada pelo Ministro de Estado da Fazenda. Aliás, o *status* deste na aprovação é ampliado posto que ela ocorre concomitantemente à do CSRF, eliminado o órgão aprobatória da PGFN.

e) Na nova estrutura, o efeito vinculante da súmula estende-se a todos os órgãos da administração tributária federal, enquanto que esta na anterior ela

tinha efeito vinculante simplesmente, sem que sua amplitude fosse determinada. Entende-se que, por se tratar de matéria exclusiva do CSRF e por ele gerada, sua abrangência ficava restrita aos Conselhos. Doravante, outros órgãos da administração pública federal ficarão obrigadas a seguir as orientações sumuladas ocorridas no âmbito da Câmara;

f) finalmente, a competência para propor a revisão ou cancelamento das súmulas foi retirado dos Presidentes e Vice-Presidentes dos Conselhos (ou seções, na nova estrutura), mantendo-se, nesta matéria, a iniciativa do Procurador-Geral da Fazenda Nacional e do Secretário da Receita Federal do Brasil.

A vedação à CSRF e a outros órgãos de julgamento da não observação de tratados e acordos internacionais, bem como de leis e decretos sob argumento de inconstitucionalidade está agora explicitada no corpo da MP 449 com o mesmo teor e abrangência que anteriormente estava expresso no regimento interno do Conselho.

Outras Atribuições

A MP 449 atribui ao Ministro de Estado da Fazenda a faculdade de criar turmas especiais temporárias nas seções com a finalidade de julgar “processos que envolvam valores reduzidos ou matéria recorrente ou de baixa complexidade”.

Dos Recursos ao CARF

A nova estrutura prevê que dentro de quinze dias caberá recurso à CSRF das decisões não-unânicas, contrárias às leis ou às evidências de prova, de competência privativa do Procurador da Fazenda Nacional; ou de decisões de interpretações divergentes entre câmaras, turmas, turmas especiais ou do próprio CSRF; ou de decisões de câmara, turma de câmara ou de turmas especiais, à CSRF, que derem provimento a recurso de ofício, num prazo de trinta dias.

A antiga estrutura previa pedido de reconsideração e não recurso, das decisões que dessem provimento a recursos de ofício e das decisões que negassem provimento a recurso voluntário.

Alvaro Luchiezi Jr.
Gerente de Estudos Técnicos
Unafisco Sindical