

JOTA

Macrovisão do crédito tributário: Aperfeiçoando o Carf

Algumas ideias para mudar o Carf a curto e médio prazo

Grupo de pesquisadores, colaboradores e alunos da Direito FGV SP - Linha de pesquisa
Processo Administrativo Fiscal Federal

04 outubro de 2017 - 07h23



Crédito Pixabay

CARF

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FISCAL

OPERAÇÃO ZELOTES

PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CA



149



238



Aa

No artigo anterior dessa série, dedicada à análise do contencioso administrativo fiscal federal, tratamos dos trabalhos desenvolvidos desde o início do projeto Macrovisão do Crédito Tributário e o enfoque das pesquisas no primeiro semestre desse ano.

Ao longo das pesquisas realizadas, identificamos diversos pontos que contribuem para a manutenção da excessiva litigiosidade e baixa eficácia do contencioso administrativo como forma de solução satisfatória das controvérsias.

No caminho percorrido, concluímos serem necessárias profundas modificações no modelo atual de solução de conflitos e de revisão do lançamento tributário. Dentre os principais fatores[1] que nos conduziram a tal conclusão, destacamos a marcante polarização que tem caracterizado os julgamentos de diversas matérias no CARF e a lacuna criada pela estrutura vigente, que possibilita a aproximação entre o interesse no resultado da lide e a atividade de julgamento.

Ressaltamos, aqui, que a percepção daqueles que militam no CARF é de que grande parte dos conselheiros preserva sua autonomia e possivelmente não sofre qualquer tipo de pressão para manutenção ou cancelamento de exigências tributárias. Ainda assim, a estrutura atual deixa espaço para que, independentemente da composição do tribunal, tais situações ocorram, nos levando a concluir pela necessidade de propor um formato que institucionalmente seja mais voltado à prevenção de eventuais influências decorrentes dos interesses abstratamente conflitantes.

A despeito da nossa conclusão pela necessidade de total reforma[2] e de já termos apresentado diversas sugestões de alteração do CARF[3], inclusive no âmbito da bem lançada consulta pública para aprovação de novo regimento interno[4], diante de diversas provocações recebidas durante o processo de desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa, resolvemos elaborar propostas de aperfeiçoamento do CARF, mantendo-se suas principais características e estrutura.

Esse é o tema deste segundo artigo, dividido em medidas que podem ser implementadas no curto e no médio prazos e abordadas a partir dos seguintes critérios: (i) forma de provimento no cargo de julgador, (ii) composição das turmas de julgamento, (iii) garantias dos julgadores, (iv) autonomia e vinculação administrativa do tribunal, (v) instâncias e organização por complexidade e valor e (vi) possibilidade de revisão da decisão administrativa pelo Poder Judiciário por ambas as partes.

Aperfeiçoamentos de curto prazo

Um dos principais focos de discussão envolvendo o CARF, especialmente no que tange aos resultados dos seus julgamentos, diz respeito à forma de provimento dos conselheiros, especialmente, acerca da opacidade dos critérios de escolha dos julgadores e de renovação dos mandatos.

Após a realização da Operação Zelotes, uma das principais mudanças ocorridas foi a incompatibilização de advogados com o exercício da função de conselheiro. Isso ocasionou profundas mudanças na composição do CARF e deu início a questionamentos quanto ao equilíbrio dos julgamentos diante da preponderância de resultados favoráveis ao interesse do Fisco no julgamento de diversas questões relevantes[5], especialmente pela Câmara Superior de Recursos Fiscais.

A escolha dos conselheiros, por sua vez, manteve os moldes anteriores à Operação, não explicitando integralmente os aspectos para seleção dos candidatos que compõem as listas tríplices enviadas para nomeação do Ministro da Fazenda. Vale dizer: tanto nas listas elaboradas pelas entidades representantes dos contribuintes quanto naquelas elaboradas pela RFB, os parâmetros utilizados para a sua formação não são amplamente noticiados.

A ausência de critérios objetivos previamente fixados e amplamente divulgados também é verificada no processo de escolha dos conselheiros pelo Comitê de Avaliação, Acompanhamento e Seleção de Conselheiros (CSC), relativamente ao qual não há, no Regimento Interno do CARF, disposição que obrigue a explicitação dos métodos de escolha, nem a motivação dos votos proferidos pelos integrantes da Comissão. Além disso, as sessões realizadas pelo CSC não são públicas.

Ainda a fim de evitar que o desenho institucional possibilite o emprego de instrumentos voltados ao exercício de pressão ou defesa de interesses singulares, especificamente em relação à renovação de mandatos, como forma de evitar institucionalmente a “captura”^[6] dos conselheiros pela representação que os indicou, as reconduções para novo mandato deveriam ser realizadas por decisão exclusivamente do CSC, a partir da análise de critérios objetivos pré-fixados e estritamente relacionados ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, independentemente de nova indicação pelas entidades representantes dos contribuintes ou pela RFB. A possibilidade de renovação “automática” dos mandatos, sem prévia necessidade de nova indicação é fundamental vetor de preservação da autonomia e independência do julgador.

Um dos aspectos mais relevantes para assegurar maior autonomia e independência nos julgamentos é a fixação de garantias aos julgadores no exercício da sua função.

Para manutenção do equilíbrio entre as representações, faz-se fundamental a equiparação de direitos e obrigações dos representantes dos contribuintes e dos representantes da Fazenda Nacional. Sendo premissa a forma paritária de composição do tribunal, não é possível manter efetivo equilíbrio se há, de modo sistemático, menor quantidade de julgadores de uma representação. Dentre outros fatores que contribuem para tal fato, é comumente apontada a diferença de remuneração entre os conselheiros de cada representação, além de fixação de metas distintas de inclusão de processos em pauta e de participação em sessões, o que reduz a quantidade de interessados, entre aqueles que poderão exercer tão importante função como representante dos contribuintes.

De modo a assegurar estabilidade da interpretação adotada, consagrando a segurança jurídica, devem ser aumentados os prazos de vencimento dos mandatos, atualmente de dois anos. Quanto maiores forem os mandatos, menor será a suscetibilidade dos conselheiros a eventual pressão para que sucumbam aos interesses dos responsáveis pelas suas indicações.

Quanto aos aperfeiçoamentos propostos em relação ao critério de quantidade de instâncias e organização por complexidade e valor, destacamos que houve recente modificação no Regimento Interno do CARF, alinhadas à proposta apresentada no Projeto Macrovisão do Crédito Tributário,

com a criação de câmaras extraordinárias, competentes para julgamentos de processos de menor valor, que representa significativa parte do estoque pendente de apreciação no CARF.

A despeito dos avanços promovidos pela alteração regimental, incluindo simplificação no procedimento administrativo, ainda é necessária a especialização de turmas para apreciação de matérias, reduzindo a competência de um mesmo órgão de julgamento e permitindo maior celeridade e aprofundamento na análise dos processos, que pode decorrer de uma divisão mais racional de atribuições dentro do tribunal.

Aperfeiçoamentos de médio prazo

Dentre os aperfeiçoamentos de médio prazo, um dos principais aspectos a ser aprimorado diz respeito à forma de provimento dos julgadores, aliado à alteração na composição das turmas de julgamento. Grande parte dos problemas apontados no modelo atual decorre, como sustentamos acima, da composição das turmas de julgamento, formada por números pares de conselheiros, divididos de modo paritário entre representantes dos contribuintes e da Fazenda. Outra característica do modelo atual, que gera ampla discussão, envolvendo, inclusive, contestações perante o Poder Judiciário, é a atribuição do voto de qualidade a representante da Fazenda Nacional.

Tais características são apontadas como causa aparente de diversos problemas, dentre os quais a polarização nos julgamentos, em especial, como mencionado, na Câmara Superior de Recursos Fiscais. Para solucionar ou, ao menos, reduzir tais problemas, propõe-se a introdução de um “terceiro elemento” na composição das turmas de julgamento, que não seja indicado nem pelos contribuintes nem pela Fazenda. O provimento dos cargos de conselheiros “desvinculados” poderia ser por meio de certame específico ou de indicação por órgão independente, totalmente desinteressado no resultado dos litígios.

A inclusão de um “terceiro elemento” resolveria, ainda, o problema da atribuição do voto de desempate, já que as turmas passariam a ser composta por número ímpar de julgadores, substituindo a forma paritária pela tripartite. Tal medida reduziria significativamente as situações em que seria necessária a utilização de critérios para desempate em votações, além de potencialmente reduzir a polarização e a formação de “bancadas”.

Ainda como consequência da instalação desse modelo tripartite, em relação ao critério da autonomia e vinculação do tribunal, de modo a incrementar a independência do órgão, propomos que o CARF, no médio prazo, seja desvinculado do Ministério da Fazenda, a quem está atrelada a RFB, que tem interesse direto nas matérias em discussão por ser a responsável pela implementação de políticas de arrecadação. A ideia é que o CARF se vincule ao Ministério da Justiça, o que poderá contribuir para uma atuação ainda mais imparcial na solução dos litígios tributários.

Adotadas tais modificações na estrutura do CARF, passando-se para um modelo tripartite em que as questões deixam de ser decididas pelo voto de qualidade, de modo coerente com o equilíbrio que deve haver entre Fisco e contribuintes, propomos que não só os contribuintes, mas, também,

a Fazenda Nacional tenha a possibilidade de propor a revisão da decisão administrativa pelo Poder Judiciário.

Por fim, para que seja institucionalmente assegurada total independência aos julgadores, é necessário que sejam estabelecidas garantias semelhantes àquelas previstas aos juízes em geral. Em substituição à estabilidade dos representantes da Fazenda Nacional, eis que já garantida pelo provimento ao cargo de auditor fiscal, propomos que seja assegurada uma carreira para os julgadores após o encerramento dos seus mandatos.

Essas propostas, a serem implementadas no curto ou no médio prazo, contribuiriam para reduzir as principais disfunções identificadas na pesquisa, aperfeiçoando o modelo atual.

No próximo artigo dessa série, trataremos das propostas para a reformulação total do contencioso federal.

Quadro Resumo

Características estruturais	Carf atual	Carf Curto prazo	Carf Médio prazo
Provimento	Representações paritárias por indicações	Renovação mandato por critérios objetivos, em Comissão autônoma	Paritário + julgadores selecionados em certame específico ou indicados por entidade desvinculada
Composição	Turmas pares, paritárias, com voto de qualidade do Fisco	Turmas pares, paritárias, com voto de qualidade do Fisco	Turmas ímpares. Terceiro grupo (certame específico ou indicação desvinculada)
Garantias dos julgadores	Remuneração (fisco – carreira, contr. sessões)	Equiparar remuneração e demais regras (vg produtividade). Ampliar mandato	Carreira pós-mandato para fiscal
Autonomia e vinculação	Autonomia formal.	Autonomia formal.	Vinculação ao Ministério da Justiça

	Ministério da Fazenda	Ministério da Fazenda	
Instâncias	Ordinária e especial	Procedimentos diferentes – complexidade e valor	Procedimentos diferentes – complexidade e valor
Revisão judicial	Apenas contribuintes	Apenas contribuintes	Contribuintes e Fazenda

[1] A respeito dos problemas identificados, nos remetemos ao artigo: “Diagnóstico do processo administrativo fiscal federal”, disponível em: <https://jota.info/artigos/diagnostico-processo-administrativo-fiscal-federal-22082016>, acessado em 05/09/2017.

[2] A respeito das propostas de reforma, publicaremos o terceiro e último artigo dessa série.

[3] Artigo “Dez sugestões institucionais para o Carf”. Disponível em: <https://jota.info/artigos/dez-sugestoes-institucionais-para-o-carf-22042015>. Acessado em 05/09/2017.

[4] Consulta Pública CARF: nº 001 / 2015. (Portaria MF nº 197, de 23/04/2015)

[5] A respeito da preponderância de resultados favoráveis aos interesses do Fisco, destacamos o Relatório do CARF (http://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2016/relatorio-julgamentos-do-carf-jan_ags_2016-1.pdfhttp://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2016/relatorio-julgamentos-do-carf-jan_ags_2016-1.pdf. Acessado em 24/07/2017.), em que foram apontadas 24 matérias decididas pelas três turmas da CSRF, 23 delas favoráveis à Fazenda Nacional.

[6] Nesse sentido, o Prof. Isaías Coelho cunhou a expressão que bem revela o possível comprometimento da independência e da autonomia dos julgadores.

Eurico Marcos Diniz de Santi. Professor. Coordenador do NEF/FGV Direito SP. Autor do livro Kafka, Alienação e Deformidades da Legalidade e Diretor do CCiF – Centro de Cidadania Fiscal.

Breno Ferreira Martins Vasconcelos. Pesquisador e Professor da FGV Direito SP. Mestre em Direito Tributário pela PUC-SP. Advogado.

Daniel Souza Santiago da Silva. Pesquisador e Professor da FGV Direito SP. Mestre em Direito Tributário pela PUC-SP. Advogado.

Luciana Ibiapina Lira Aguiar. Professora da FGV Direito SP. Colaboradora de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”. Economista, Contadora e Advogada.

Maria Raphaela Dadona Matthiesen. Especialista em Direito Tributário pela FGV Direito SP. Colaboradora de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”. Advogada.

Rachel Mira Lagos. Especialista em Direito Tributário pela FGV Direito SP. Colaboradora de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”. Advogada.

Ana Beatriz Passos. Graduanda em Direito pela FGV Direito SP. Colaboradora de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”.

Luiz Carlos de Andrade Jr. Doutor em Direito pela USP. Professor. Doutor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do Curso de Especialização em Direito Tributário do IBDT. Colaborador de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”. Advogado.

Roberto Goldstajn. Especialista em direito tributário pela PUC-SP. Colaborador de pesquisa do projeto “Macrovisão do Direito Tributário”. Advogado.

Octávio da Veiga Alves. Especialista em direito tributário pela FGV Direito SP. Colaborador de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”. Advogado.

Lorenzo Tocci. Graduando em Direito pela FGV Direito SP. Colaborador de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”.

Pedro Benith. Graduando em Direito pela FGV Direito SP. Colaborador de pesquisa do projeto “Macrovisão do Crédito Tributário”.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.