



Fabriccio Tarosso: Paraná regulamenta o recurso hierárquico

27/02/2016

Em artigo recentemente publicado neste site, tivemos a oportunidade de nos manifestar acerca do famigerado Recurso Hierárquico, cuja ferramenta possibilita às Fazendas Públicas Estaduais rever decisões dos Conselhos ou Tribunais Administrativos de segunda instância.

Salvo melhor pesquisa, apenas sete estados ainda mantêm em suas legislações o Recurso ao Secretário da Fazenda como último alento para desfazer as decisões dos Colegiados Administrativos Tributários.[1] Com todo o respeito, o Estado do Paraná perdeu inúmeras oportunidades de extinguir em definitivo o Apelo Fazendário, não tendo faltado até o momento esforço jurídico, inclusive por parte das Entidades representativas, no sentido de contribuir com a extinção deste antigo mal.

Isso porque, a revisão política de praticamente todas as decisões colegiadas técnicas (o que tem sido praxe no estado do Paraná, infelizmente, como se noticiou) – e de forma deliberada e sem critérios – talvez nos faça indagar se valeria a pena manter o funcionamento do Conselho de Contribuintes (CCRF-PR) com toda a sua estrutura ou não seria mais econômico – e mais confiável – tanto para o Contribuinte como para Administração Pública, extinguir os Tribunais Administrativos e especialmente o nosso Conselho do Paraná.

No entanto – e talvez em razão disso – é de se exaltar a iniciativa do estado do Paraná em editar o Decreto 3.341 (Publicado no Diário Oficial 9.621 de 22 de janeiro de 2016), cujo artigo 1º diz: *“Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a interposição de recurso à última instância administrativa, denominado Recurso Hierárquico, conforme determinado pela Lei Complementar Estadual n. 1, de 2 de agosto de 1972”*.

No artigo 2º do referido “regulamento”, o § 1º inova (em nosso pensar, de forma positiva) ao trazer que, *“Como mecanismo de controle interno da administração, o Recurso Hierárquico será proposto quando presentes: I – vícios formais; II – erro; III – dolo; IV – fraude; V – simulação; VI – abuso; VII – desvio de poder”*.

Na sequência, o § 2.º arremata rezando que *“o Recurso Hierárquico indicará necessariamente em qual dos incisos do parágrafo primeiro deste artigo encontra-se o fundamento do pedido”*.

Ainda que – com razão – se diga que tais hipóteses sejam extremamente abertas e possam dar margens a interpretações subjetivas quanto ao cabimento do Apelo Fazendário, é forçoso reconhecer que o estado, ainda que não tenha extinguido por completo o malfadado Recurso, parece-nos ter andado bem em ao menos procurar restringir os pressupostos para sua aceitação.

Assim, diga-se, têm se direcionado as decisões judiciais, inclusive dos Tribunais Superiores, como se nota do Mandado de Segurança (MS) 8810/DF, de 2002, do STJ (citado inclusive, no

preâmbulo do Decreto Paranaense), bem como de diversas decisões do TJ-PR (MS. 1.445.489-2 de 2015, MS. 656.397-9 de 2010 e AC 0311356-0).

Noutro giro, vê-se que o artigo 3º do mencionado Decreto pretendeu instituir um juízo de admissibilidade, a cargo do Presidente do CCRF, a quem cabe, por meio de despacho fundamentado, atestar quanto à tempestividade e verificação dos requisitos exigidos nesta norma regulamentadora.

Admitido o Recurso Hierárquico – cujo prazo para interposição é de 15 dias – o sujeito passivo será intimado para contrarrazoar, no prazo de 5 (cinco) dias. Nesse particular, ainda que tal disparidade de prazos entre o Recurso Fazendário e a resposta do Contribuinte tenha previsão, desde 1.972, pela Lei de Regência do CCRF-PR (art. 25, § 1º, Lei Complementar 1), é de se concordar que o princípio da isonomia parece restar abalado.

Outro ponto de relevo – cujo comando, se for cumprido, contribuirá em muito com a celeridade dos julgamentos – está no § 1º Art. 5º do multicitado Decreto que prevê que a autoridade julgadora terá 90 (noventa) dias para prolatar a decisão, contados do recebimento do Recurso Hierárquico. Trata-se, sem dúvida, de um ponto que representa um avanço na direção da tão combatida razoável duração do Processo Administrativo Tributário (Art. 5º, inciso LXXVIII da CF/88).

Interessante pontuar, também, que o recente decreto, em seu Art. 9º, revogou o valor de alçada para propositura do Recurso Hierárquico, que até então era de 1.000 UPF/PR – Unidade Padrão Fiscal do estado do Paraná (aproximadamente 90 mil reais).

A definição quanto à competência para decidir em sede de Recurso Hierárquico ficou sedimentada no “caput” do Art. 6º, dispondo que *“O julgamento do Recurso Hierárquico é de competência do Secretário de Estado da Fazenda, que poderá delegá-la a seu substituto legal”*.

Aqui cabe um breve parêntese no sentido de que, de fato a 3ª e última instância administrativa no contencioso tributário paranaense desenvolve-se, apenas e tão somente, no âmbito da pessoa do Secretário da Fazenda, em sede de Recurso Hierárquico. Ou seja, trata-se de competência privativa, personalíssima e, em nosso pensar, indelegável, ainda mais via norma infralegal.

Isso porque, *s.m.j.*, tal delegação de competência sequer está prevista na legislação do PAF paranaense. Pelo contrário. Basta que se verifique a Lei Complementar 01/1972, que *“Institui o Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais – CCRF – e dá outras providências”*, cujo diploma legal dispõe, em seu artigo 23, alínea “c”:

Art. 23. O processo administrativo-fiscal desenvolve-se nas seguintes instâncias:

a) primeira, singular, a nível do Departamento de Rendas Internas da Secretaria da Fazenda;

b) segunda, coletiva, a nível do CCRF;

c) terceira e última, singular, a nível do Secretário da Fazenda.

Ou seja, quer nos parecer que essa famigerada e monocrática terceira instância administrativa é o próprio Secretário. Apenas a título de comparação, o rito de julgamento do PAF do Paraná em 1ª instância, por sua vez, tem todo o tratamento previsto na lei orgânica de cada tributo, conforme dicção do art. 26 da mencionada L.C. 01/72.

Atendendo, então, ao comando desta Lei Complementar, a Legislação Orgânica do ICMS Paranaense – Lei 11.580/96 – em seu art. 56, XI, determina que *“O julgamento do processo em primeira instância é de competência do Diretor da Coordenação da Receita do Estado, **que poderá delegá-la para autoridade administrativa (...)**”*. Todavia, em relação ao julgamento em terceira instância, salvo engano, não há previsão legal para a citada delegação de competência.

Ademais, o próprio Regulamento da Secretaria da Fazenda do Estado, em seu Art. 8º, registra que ao Secretário de Estado da Fazenda compete julgar, em terceira instância, as questões fiscais.

Aliás, como já se noticiou, em meados de 2015 foram proferidas mais de 70 (setenta) decisões em sede de Recurso Hierárquico pela Fazenda Estadual Paranaense, todas reformando as decisões do Plenário do Conselho de Contribuintes em favor dos Administrados, e também, todas assinadas pelo Diretor Geral da Secretaria da Fazenda, com base em delegação de competência levada a efeito por Resolução Interna, carecendo, tais decisões, em nossa opinião, de validade jurídica.

Em outras palavras, ainda que se admita válida a delegação de competência introduzida pelo Decreto 3.341/16, pensamos que haveria a necessidade de expedição de legislação posterior autorizando o substituto legal do Secretário da Fazenda decidir em terceira instância.

Por fim, o mencionado Decreto, pelo seu Art. 7º ainda traz um importante comando – e talvez questionável, sob o ponto de vista processual – determinando que *“os Recursos Hierárquicos pendentes de julgamento serão reencaminhados aos Representantes da Fazenda Pública para que, em 15 dias da ciência, procedam ao enquadramento nas normas deste Decreto”*.

Certamente que, após a manifestação da Representação Fazendária, os autos devem ser encaminhados ao Contribuinte para que ofereça (novamente) as suas contrarrazões. Vale dizer que, muito embora o Decreto não o tenha assim deliberado, salvo melhor juízo esta seria uma determinação necessária, visando atender à ampla defesa e ao contraditório, cujos princípios informam o Processo Administrativo Fiscal.

O mesmo artigo 7º, agora em seu § 1º, traz ainda um importante e crucial mandamento no sentido de que a inobservância, pela Fazenda Pública Estadual, do prazo supracitado de 15 dias para enquadrar o Recurso nos requisitos do Decreto, acarretará a inexistência do Recurso Hierárquico, com o arquivamento em definitivo do processo, de acordo com a decisão Plenária prolatada. Igualmente, pareceu-nos acertado o Decreto, haja vista que, como se sabe, é o Estado quem deve dar impulso oficial aos atos do Processo Administrativo.

Vale dizer que neste momento nasce a necessidade pela Fazenda (e a oportunidade do Contribuinte em se contrapor ao Poder Público) em identificar, com clareza e exatidão a existência de, ao menos, um dos pressupostos previstos no Art. 2º do referido Decreto, sem os quais o Recurso Estatal à terceira instância restará fulminado.

Como conclusão, arrisca-se dizer que, se por um lado, o aludido Decreto n. 3.341/2016 possa refletir um expressivo avanço na tentativa de impor limites à utilização do Recurso Hierárquico, de outro giro, este novel “regulamento”, por óbvio, só terá sentido e utilidade em relação às decisões Plenárias que forem favoráveis ao Contribuinte, situação, com todo respeito, na grande maioria das vezes não verificada.

Em outras palavras, ao Conselho de Contribuintes do Estado do Paraná entregou-se – merecidamente, assim nos parece – ao mesmo tempo em que a tão desejada definitividade e força às suas decisões, um imenso dever de responsabilidade.

[1] Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Paraná, Pernambuco, Rio De Janeiro.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-fev-27/fabriccio-tarosso-parana-regulamenta-recurso-hierarquico/>