



Seminário Carf e o papel das súmulas no Direito Aduaneiro

01/10/2024

Na última semana ocorreu, em Fortaleza (CE), o X Seminário Carf de Direito Tributário e Aduaneiro, no qual foram apresentados e debatidos diversos temas que atualmente estão em pauta no tribunal administrativo, inclusive alguns especificamente aduaneiros, como a “interposição fraudulenta” em operações de comércio exterior [1]. Durante o evento, foi ainda lançado o livro impresso referente ao seminário anterior (IX Seminário Carf de Direito Tributário e Aduaneiro, realizado em Brasília) [2], e anunciado para setembro de 2025 o XI Seminário, que será especial, comemorativo dos 100 anos do Carf [3].

O Seminário Carf incorpora em seu nome o “e Aduaneiro” depois do “Tributário” desde sua terceira edição, em 2018 [4], em que pese já haver artigo sobre tema aduaneiro (valoração aduaneira) nos Estudos Tributários do II Seminário Carf, de 2017, situação que, por certo, deriva da visão de que o “aduanheiro” estaria abrangido pelo “tributário”, paulatinamente superada na doutrina especializada [5]. E agora superada também na própria missão do Carf.

Durante o X Seminário, o primeiro realizado após a criação das turmas especializadas aduaneiras [6], foi distribuído aos participantes encarte com o Mapa Estratégico do Carf aprovado para o período 2024-2027, que apresenta, como missão institucional do tribunal, “*Solucionar litígios tributários e aduaneiros em última instância administrativa com imparcialidade, celeridade e excelência, proporcionando segurança jurídica à sociedade*”. No mesmo Mapa Estratégico se encontra o resultado estratégico de “*ampliar a uniformização da jurisprudência administrativa*”, e o objetivo habilitador de “*ampliar a produção de súmulas*”.

“Sumulando” este primeiro tópico, registre-se que o Carf passou, em 2024, a ter turmas especializadas aduaneiras, e a consolidar o trato de temas aduaneiros inclusive em sua missão institucional. Digo “sumulando” porque o vocábulo “súmula” remete a “suma”, “resumo”, “síntese”, “sinopse”, “condensação” [7]. E, no meio jurídico, a enunciados que resumem / sintetizam / condensam o posicionamento que prevalece nos órgãos julgadores.

Uma nova súmula aduaneira

Ao término do X Seminário Carf, em 26 de setembro, foram aprovadas pelos conselheiros do tribunal, dentro das regras regimentais, tratadas no tópico seguinte desta coluna, duas súmulas do Pleno, aplicáveis às três Seções do Carf, e 14 súmulas das Câmaras Superiores, entre elas duas referentes a matérias de competência da 3ª Seção de Julgamento, uma tratando de contribuições não cumulativas (referente a créditos de Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins sobre fretes de produtos acabados entre estabelecimentos da empresa) e outra de matéria aduaneira, bem conhecida dos leitores desta coluna [8].

A súmula aduaneira aprovada, que ainda será numerada e publicada nos próximos dias, tem o seguinte texto: “*O desembaraço aduaneiro não é instituto homologatório do lançamento e a*



realização do procedimento de ‘revisão aduaneira’, com fundamento no art. 54 do Decreto-Lei nº 37/1966, não implica ‘mudança de critério jurídico’ vedada pelo art. 146 do CTN, qualquer que seja o canal de conferência aduaneira” [9].

Coincidentemente, a “revisão aduaneira” havia sido um dos temas debatidos no IX Seminário Carf [10], lá se registrando que o tema estava assentado, sendo julgado de forma unânime no STJ: “A legislação que rege a matéria não vincula o direito do fisco de proceder à revisão da regularidade do pagamento dos impostos a determinado tipo de canal de conferência aduaneira ao qual a mercadoria foi submetida, quais sejam, canais de parametrização verde, amarelo, vermelho ou cinza...” (REsp 1.826.124/SC, relator ministro Gurgel de Faria, 1ª Turma, unânime, julgado em 14/12/2021, DJe de 1/2/2022); e “É pacífica a jurisprudência desta Casa no sentido de que a ‘Conferência Aduaneira’ e o posterior ‘Desembaraço Aduaneiro’ (arts. 564 e 571 do Decreto nº 6.759/2009) não impedem que o Fisco realize o procedimento de ‘Revisão Aduaneira’ (REsp 1.576.199/SC, relator ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, unânime, julgado em 13/4/2021, DJe de 19/4/2021).

Assim, o Carf, a exemplo do STJ, segue a evolução normativa aduaneira nacional e internacional (CQR/OMA e AFC/OMC), no sentido de incorporar a filosofia da celeridade da Aduana na liberação de mercadorias [11] (também conhecida no Brasil como “desembaraço aduaneiro”), seguida da possibilidade de auditorias posteriores à liberação (designadas, historicamente, no Brasil, como “revisão aduaneira”).

Novo Ricarf e as Súmulas Carf

O novo Ricarf [12], em seus artigos 123 a 129, agora em consonância com os resultados estratégicos e objetivos habilitadores para 2024-2027, estabelece três tipos de súmulas: (a) súmulas do Pleno, aplicáveis a todas as Seções (artigo 123); (b) súmulas de cada Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais, aplicáveis no âmbito interno de cada Seção (artigo 124); e (c) súmulas de Turmas Ordinárias (artigo 125). Apenas este último tipo de súmula não foi votado na última semana, por não haver registro de propostas.

Spacca

Outra evolução do novo Ricarf foi a exigência de que as propostas de súmulas, nos casos dos artigos 123 e 124, sejam acompanhadas de ao menos três precedentes decididos de forma unânime ou por maioria, não sendo mais permitida a utilização de julgamentos decididos por critério de desempate (voto de qualidade ou o mecanismo temporário estabelecido pelo artigo 19-E da Lei 10.522/2002, na redação dada pela Lei 13.988/2020). As súmulas passam a vincular os julgamentos administrativos em ambas as instâncias (DRJ e Carf – cf. artigo 123, § 4º, do Ricarf). Para aprovação da súmula é necessária maioria qualificada (3/5 dos membros da Turma).

Em complemento, merece ainda destaque mais um aprimoramento, que amplia a uniformização jurisprudencial (e, por consequência, a previsibilidade e a segurança jurídica). As súmulas não serão mais votadas apenas uma vez por ano, mas periodicamente, conforme forem apresentadas as propostas, tendo a matéria sido disciplinada na Portaria Carf 414/2024 [13].

As 16 súmulas aprovadas na última semana serão adicionadas às 201 Súmulas já existentes e aplicáveis no âmbito do Carf, resultantes de votações efetuadas em 2006 (Súmulas 1 a 24), 2009 (Súmulas 25 a 45), 2010 (Súmulas 46 a 70), 2012 (Súmulas 71 a 90), 2013 (Súmulas 91 a 100), 2014 (Súmulas 101 a 107), 2018 (Súmulas 108 a 128), 2019 (Súmulas 129 a 161), 2021 (Súmulas 162 a 187) e 2024 (Súmulas 188 a 201).

Entre elas, há várias súmulas específicas de matérias aduaneiras, como as que tratam de denúncia espontânea (Súmula Carf 126), de decadência (Súmulas Carf 156 e 184), de penalidades aduaneiras (Súmulas Carf 155, 160, 161, 185, 186 e 187), e de competência para fiscalizar o regime de *drawback* (Súmula Carf 100). E há ainda elevado número de Súmulas Carf que tratam tanto de matéria tributária como de matéria aduaneira (inclusive, em alguns casos, Súmulas que o fazem sem menção explícita à área aduaneira, que outrora já foi compreendida – inclusive na missão do órgão – como tributária) [14].

Súmulas no Poder Judiciário

O Carf passou a utilizar tardiamente as súmulas, apenas em 2006. No Poder Judiciário, a origem das súmulas remonta a 1963, tendo como mentor e propagador o ministro Victor Nunes Leal, do STF [15]. Sufocado pelo acúmulo de processos pendentes de julgamento, a imensa maioria versando sobre questões idênticas, o STF, após alteração em seu regimento (sessão de 30/8/1963) e substancial trabalho de Comissão de Jurisprudência, composta pelos ministros Gonçalves de Oliveira, Pedro Chaves e Victor Nunes Leal, este último seu relator, em sessão de 13/12/1963, decidiu publicar oficialmente, pela primeira vez, a súmula da sua jurisprudência, para vigorar a partir de 1/3/1964 [16].



Na sequência, concebe-se previsão legal do incidente de uniformização da jurisprudência no Código de Processo Civil de 1973 (v.g., nos artigos 476 a 479), passando as súmulas a serem editadas no âmbito do STF ainda em 13/12/1963 (Súmula 1, que veda a expulsão de estrangeiro casado com brasileira ou que tenha filho brasileiro dependente). Em 5/5/1977, o extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR) aprovou sua primeira súmula, relativa a classificação de cargos de servidores públicos, cabendo destacar que uma das primeiras súmulas do TFR, ainda em 1978, pacificou entendimento sobre aparente divergência entre a principal norma aduaneira (Decreto-Lei 37/1966) e a principal norma tributária (Código Tributário Nacional-CTN) vigentes, no sentido de que: *“É compatível com o artigo 19 do Código Tributário Nacional a disposição do art. 23 do Decreto-Lei n. 37, de 18/11/66”*.

De lá para cá, foram 265 súmulas do extinto TFR, sucedidas por 673 súmulas do STJ, e 736 súmulas do STF, que se somam a 59 súmulas vinculantes da mesma Corte Suprema, várias delas tratando de matéria aduaneira, além de centenas de súmulas de Tribunais Regionais [17]. É patente que esse importante instrumento de uniformização jurisprudencial já se encontra, hoje, disseminado na cultura jurídica brasileira, como pacificador de conflitos, contribuindo para a segurança jurídica.

Algumas súmulas sobre matéria aduaneira passaram, inclusive, a constar expressamente do texto do Regulamento Aduaneiro, cabendo destacar a Súmula 138 do TRF (*“A pena de perdimento de veículo, utilizado em contrabando ou descaminho, somente se justifica se demonstrada, em procedimento regular, a responsabilidade do seu proprietário na prática do ilícito”*), que hoje encontra assento no § 2º do artigo 688 do Regulamento Aduaneiro.

O papel das súmulas

Já efetuamos nesta coluna diversas análises de “soluções” para redução do alto volume de litígio administrativo no Brasil, que está entre os mais acentuados do planeta. Digo “soluções” porque algumas delas (disso tratamos em *“Lei nº 14.689/2023: o que queremos? – versão aduaneira”*) [18] não pareciam produzir o efeito de reduzir, mas de incrementar a litigância.

Mecanismos alternativos como arbitragem, mediação e transação são caminhos possíveis no cenário atual para racionalização da solução das controvérsias administrativas, e se agregam, na jurisdição administrativa, à especialização e à adoção de modelos de recursos repetitivos, agrupados em lote, prática que já é utilizada no Carf com êxito.

Como aqui se apontou, a técnica das súmulas (que hoje abrange, administrativa e judicialmente, bem mais de mil enunciados) é um meio eficaz de pacificação jurisprudencial. E pacificação jurisprudencial se traduz em previsibilidade, em segurança jurídica.

No Direito Aduaneiro, ramo jurídico que agora se consolida no Brasil, as súmulas representam ainda o reconhecimento do assentamento da jurisprudência recente [19], fruto de estudos e de *benchmarking*, e da participação do país em importantes tratados internacionais aduaneiros, como a CQR/OMA e o AFC/OMC.

Ferramentas que contribuem ao mesmo tempo para a celeridade do contencioso, para a otimização dos recursos disponíveis, para a isonomia e para a segurança jurídica, as Súmulas

vieram, ao que parece, para ficar. É o que se tem a sumular!

[1] A programação do evento está disponível em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/noticias/2024/x-seminario-carf-de-direito-tributario-e-aduaneiro>. Acesso em 29.set.2024.

[2] O leitor encontra o livro completo em: <http://idg.carf.fazenda.gov.br/publicacoes/estudos-tributarios-e-aduaneiros-ix-seminario-carf.pdf>. Acesso em 29.set.2024.

[3] Apesar de a previsão normativa de instalação de Conselhos de Contribuintes em cada Estado e no Distrito Federal remontar a 4 de setembro de 2024, data do Decreto 16.580, o único Conselho efetivamente instalado foi o Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda no Distrito Federal, que iniciou seu funcionamento em 14 de setembro de 1925, no edifício onde operava a Delegacia Geral do Imposto sobre a Renda, no Rio de Janeiro, sendo eleito como primeiro presidente, pelos membros do Conselho, o Dr. José Leopoldo de Bulhões Jardim, que havia sido Ministro da Fazenda nos períodos de 1902/1906 e 1909/1910 (disponível em: <https://carf.economia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/memoria-institucional-1>. Acesso em 29.set.2024).

[4] O leitor encontra os livros (*e-book*) referentes ao II, III, IV, V e IX em: <https://carf.economia.gov.br/publicacoes>. Acesso em 29.set.2024.

[v] Sobre o tema, tratamos em TREVISAN, Rosaldo. *Direito Aduaneiro e Direito Tributário — Distinções Básicas*. In: TREVISAN, Rosaldo (org.). **Temas Atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Lex, 2008, p. 11- 55; em TREVISAN, Rosaldo. O Aduaneiro e o Tributário em Roosevelt Baldomir Sosa. In: SARTORI, Ângela; *et. al.* (coord.). **Controvérsias Atuais do Direito Aduaneiro - Homenagem ao Mestre Roosevelt Baldomir Sosa**. São Paulo: Aduaneiras, 2022, p. 11-42; e em: TREVISAN, Rosaldo. *El “despertar” del Derecho Aduanero en Brasil*. **Aduana News**. 19.abr. 2024, dispo nível em: <https://aduananews.com/el-despertar-del-derecho-aduanero-en-brasil/>. Acesso em 29.set.2024. Destaque que o Direito Aduaneiro e o Direito Tributário possuem objetos isolados de estudo, mas também comungam uma zona de intersecção (referente aos tributos incidentes sobre operações de comércio exterior). Essa informação é importante porque, passada a etapa (aproximadamente até a virada do século, no Brasil) em que se acreditava que o Direito Aduaneiro era simples parte do Direito Tributário, passa a existir outra vertente de ideias igualmente equivocadas que sustenta que tudo o que é “aduanero” é “não tributário”.

[6] Tema comentado ao menos em três publicações desta coluna: MEIRA, Liziane; TREVISAN, Rosaldo. **Especialização aduaneira no Carf está chegando**, em 26.mar 2024 (disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-26/a-especializacao-aduaneira-no-carf-esta-chegando/>), PIERI, Fernando, **A hora e a vez da especialização aduaneira**, em 30.abr.2024 (disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-30/a-hora-e-a-vez-da-especializacao-aduaneira/>); e MACEDO; Leonardo; MEIRA, Liziane; TREVISAN, Rosaldo. Por um contencioso aduaneiro especializado, 9.jul 2024 (disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-09/por-um-contencioso-aduaneiro-especializado/>). Todos os acessos em 29.set.2024.

[7] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2638.

[8] Como se tratou em: MEIRA, Liziane; TREVISAN, Rosaldo. **Direito Aduaneiro e “revisão”: “o pop não poupa ninguém”!**, 8.nov 2022, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-08/territorio-aduaneiro-direito-aduaneiro-revisao-pop-nao-poupa-ninguem/>. Acesso em 29.set.2024.

[9] Os textos das propostas de Súmulas foram publicados no DOU de 11 de setembro de 2024, Seção 1, p. 26-27.

[10] No livro referente ao IX Seminário há dois artigos sobre o tema: “REVISÃO ADUANEIRA NA IMPORTAÇÃO: CONCEITO E LIMITES (Laércio Cruz Uliana Junior e Oswaldo Gonçalves de Castro Neto); e “CONSIDERAÇÕES SOBRE A ‘REVISÃO ADUANEIRA’” (Rosaldo Trevisan). Aliás, para aumentar a coincidência, o segundo tema debatido no Seminário, sobre o qual há dois artigos na mesma obra, foi o referente a créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS relativos a fretes de produtos acabados entre estabelecimentos da empresa, exatamente o tema da outra Súmula aprovada pela Câmara Superior da Terceira Seção em Fortaleza, ao final do X Seminário.

[11] A OMA, por um lado, incentiva os países a promoverem a liberação célere das mercadorias, disponibilizando, inclusive, ferramentas de estudo de tempos de liberação (*Time Release Study* – TRS) para identificar gargalos e avaliar desempenho. E, por outro lado, disponibiliza ferramentas para fiscalização posterior à liberação (*Post-clearance Audit* – PCA), como as *Guidelines for PCA*, com volume I público e volume II de uso interno das Aduanas. O Acordo sobre a Facilitação do Comércio (AFC), no âmbito da OMC, busca disciplinar os artigos V, VIII e X do GATT, e trata, em sua parte substantiva (artigos 1 a 12), da mesma filosofia de liberação célere com possibilidade de auditorias posteriores (o que se depreende do art. 7.5.1: “*Com vistas a tornar mais ágil a liberação dos bens, cada Membro adotará ou manterá mecanismo de auditoria posterior ao despacho aduaneiro para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos aduaneiros aplicáveis*”).

[12] Disponível em: https://carf.economia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/ricarf_portaria-mf-1634_atualizada-ate-portaria-528_2_04_2024-1.pdf. Acesso em 29.set.2024.

[13] Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=136723>. Acesso em 29.set.2024.

[14] É o caso, por exemplo, da Súmula CARF 2: “*O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária*”. Não nos parece que se tenha aí sugerido que leis aduaneiras que não tratem de matéria que intersecciona o Direito Tributário poderiam ser declaradas inconstitucionais pelo Carf.

[15] O Ministro Victor Nunes Leal, por sua importância e suas contribuições, hoje dá nome à biblioteca do STF (disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=108>. Acesso em 29.set.2024).

[16] SOUZA, Marcelo Alves Dias de. **Do precedente judicial à súmula vinculante**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 253.

[17] O que, por si, já seria uma excelente provocação para um artigo mais detido sobre as Súmulas Aduaneiras de cada um desses tribunais.

[18] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-26/territorio-aduaneiro-lei-146892023-queremos-versao-aduaneira/>. Acesso em 29.set.2024.

[19] Com o recente ‘despertar’ do Direito Aduaneiro no Brasil, caem muitos dos mitos e equívocos derivados de Súmulas de matéria tributária indevidamente estendidas ou alargadas para abranger a temática aduaneira (como a Súmula TRF 227 – “*A mudança de critério jurídico adotado pelo fisco não autoriza a revisão de lançamento*”, e a Súmula 323 do STF – “*É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos*”).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-out-01/seminario-carf-e-o-papel-das-sumulas-no-direito-aduaneiro/>