



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI

### Nº 6395, DE 2019

Dispõe sobre o processo administrativo fiscal no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e dá outras providências.

**AUTORIA:** Senador Luiz Pastore (MDB/ES)



Página da matéria

## PROJETO DE LEI N° DE 2019

Dispõe sobre o processo administrativo fiscal no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O artigo 25 do Decreto 70.235/72 passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 25. ....*

*.....*  
§ 8º - Os cargos de Presidente e Vice-Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das Câmaras, das suas Turmas e das Turmas Especiais serão ocupados, de forma alternada, pelo período de um ano, por conselheiros representantes da Fazenda Nacional e dos Contribuintes.

*.....*  
§9º - Quando a Presidência for exercida por membro de uma representação, a Vice-Presidência será ocupada por membro integrante da outra, de forma intercalada.

*.....*  
§ 12 - Competirão aos Presidentes, em caso de empate, proferir voto de qualidade.

§ 13 - As Presidências das Turmas das Câmaras Superiores, das Câmaras e das Turmas ordinárias serão distribuídas, a cada ano, entre os representantes da Fazenda Nacional e dos Contribuintes, de forma intercalada, conforme sejam pares ou ímpares.

§ 14 – Quando houver maioria de Presidentes representantes da Fazenda Nacional nas Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, as Presidências das Turmas Ordinárias serão majoritariamente ocupadas por conselheiros representantes dos contribuintes, e vice-versa.

§ 15 - O CARF deve uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

SF/19940.03594-32

*§16 - A modificação de Súmula ou jurisprudência dominante terá fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e isonomia.*  
(N.R.)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as demais disposições em contrário.

## JUSTIFICAÇÃO

A contrapartida do “dever fundamental de pagar tributos”<sup>1</sup>, segundo o qual todos devem participar do custeio das atividades estatais, é o direito igualmente fundamental do cidadão de submeter-se apenas a exigências que tenham obedecido aos ditames materiais e procedimentais que regem a atuação da Administração Tributária.

Dentre esses mandamentos, legalidade, impessoalidade e moralidade (CF, art. 37)<sup>2</sup> impõem aos agentes fiscais que atuem com imparcialidade na fiscalização e constituição do crédito tributário, sob pena de desvio de finalidade e abuso de poder que podem tornar nulo ou, no mínimo, ilegal o lançamento de ofício (CTN, art. 142<sup>3</sup>).

O que se tem verificado na prática, entretanto, contraria os referidos preceitos. De fato, agentes fiscais, não raro, optam por qualificar atos e negócios praticados pelo contribuinte segundo interpretações desfavoráveis, muitas vezes com evidente intuito de aplicar multas agravadas. Isso mostra que sua atuação tem se pautado não pela aplicação isenta da lei ao caso concreto (legalidade), mas pela defesa de interesses próprios da Administração. Justamente por isso é que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

---

<sup>1</sup> NABAIS, José Casalta. *O dever Fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 192.

<sup>2</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).”

<sup>3</sup> “(...) se houver parcialidade, ainda que a bem de supostos interesses governamentais episódicos, como necessidades prementes de incrementar a receita pública, haverá desvio de finalidade e, portanto, ilegalidade. Para que a lei seja observada, o agente deve interpretá-la com isenção (...) O que se está a afirmar é que a imparcialidade é decorrência lógica e necessária da legalidade.” (SOUZA, Hamilton Dias de, *O dever de imparcialidade dos agentes públicos*, Portal JOTA, 13 de maio de 2019)

(CARF) revisa mais da metade das autuações submetidas a julgamento<sup>4</sup>.

No entanto, até mesmo o CARF apresenta problemas de parcialidade no controle de legalidade das autuações fiscais. Afinal, no âmbito da Câmara Superior de Recursos Fiscais, dos casos de empate, decididos por “votos de qualidade” dos Presidentes das respectivas Turmas, 71% tiveram desfecho favorável à União, segundo o próprio órgão<sup>5</sup>. Alguns especialistas estimam que o percentual seja ainda maior<sup>6</sup>, podendo chegar a 100%, conforme pesquisa do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>7</sup>.

Tais números acentuam a desconfiança generalizada quanto à isenção dos julgamentos no âmbito do CARF, cujas decisões em favor da União tiveram um salto nos últimos anos, sobretudo após pressões incidentes sobre o órgão decorrentes da chamada “Operação Zelotes”<sup>8</sup>.

No que se refere ao “voto de qualidade”, o cerne do problema é que, embora o tribunal seja paritário<sup>9</sup> (o que supõe igualdade material entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes), o desempate sempre compete aos Presidentes das Turmas julgadoras, que, pela lei em vigor, estão sempre vinculados aos quadros da União<sup>10</sup>. Isso faz com que o CARF tenha uma estrutura parcial, tendente a favorecer os interesses da Administração. O que, sem dúvida, corrói o equilíbrio de forças que deveria existir não apenas na composição, mas no próprio funcionamento do órgão, para que houvesse paridade de armas entre o litigante público e o privado<sup>11</sup>. O tema, aliás, é objeto de discussão junto ao Supremo Tribunal Federal (ADI 5731/DF).

<sup>4</sup> Cf. CARF: Relatório de decisões do CARF, de janeiro a dezembro de 2016. Brasília: 2017. <http://idg.carf.fazenda.gov.br/publicacoes/relatorio-decisoes-carf>

<sup>5</sup> Cf. CARF. *Op. cit. ibid.*

<sup>6</sup> Cf. DOMINGUES, Douglas Stelet Ayres, *A correta aplicação do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) sob a ótica do art. 112 do CTN*, Revista de Direito Tributário Atual - RDTA40, ISSN: 1415-8124 /e-ISSN: 2595-6280, 2018.

<sup>7</sup> Cf. LEME, Cristiane; SANTI , Eurico Marcos Dinis de; HOFFMANN , Suzy Gomes. *Observatório do Carf: o voto de qualidade em números*. Disponível em: <http://jota.info/observatorio-carf-o-voto-de-qualidade-em-numeros>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>8</sup> “Esses especialistas lembram que esse processo de esvaziamento do Carf vem acontecendo paulatinamente desde que a Polícia Federal deflagrou a Operação Zelotes, em 2015, para investigar um esquema de corrupção montado dentro do Conselho” (cf. ANDRADE, Renato. Governo dá mais um passo para desmontar espaço para contribuintes questionarem a receita. Revista Época. Disponível em: <https://epoca.globo.com/coluna-governo-da-mais-um-passo-para-desmontar-espaco-para-contribuintes-questionarem-receita-23995780>). Acesso em 05/12/19).

<sup>9</sup> O art. 25, II, do Decreto n. 70.235/72 define o CARF como “órgão colegiado, paritário... com atribuição de iular recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial”.

<sup>10</sup> Cf. Decreto n. 70.235/72, art. 25, §9º.

<sup>11</sup> Cf., dentre outros: SCAFF, Fernando Facury. In dubio pro contribuinte e o voto de qualidade nos julgamentos administrativo-tributários, Revista Dialética de Direito Tributário nº. 220; ESTRADA, Roberto Duque, *O dilema do Carf: o voto de qualidade ou a qualidade do voto?*, Revista Consultor Jurídico, 12 de setembro de 2018;.

Nesse cenário, convém adotar medidas que reforcem a legitimidade do CARF enquanto instância de controle de legalidade dos atos da Administração Tributária.

De um lado, para garantir **imparcialidade estrutural**, propõe-se que haja alternância entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes nas Presidências das Turmas julgadoras e, consequentemente, nas posições de desempate. Isso, aliás, não é algo novo, já tendo sido observado no antigo Conselho de Contribuintes, antecessor do CARF. Como a Câmara Superior de Recursos Fiscais e as Câmaras Ordinárias têm número ímpar de Turmas julgadoras, não é possível distribuir às representações do Fisco e dos contribuintes a mesma quantidade de Presidências. Para contornar esse problema, equilibrar as forças em tensão e, ainda, conferir maior organicidade à produção jurisprudencial da Corte, a alternância ocorrerá de tal modo que, nos anos em que uma representação for majoritária nas instâncias superiores, a outra terá a maioria das Presidências nas instâncias ordinárias, e vice-versa.

De outro lado, para evitar oscilações abruptas e/ou interesseiras, em linha com a organicidade jurisprudencial que se pretende obter com o sistema de “freios e contrapesos” acima descrito, o projeto também prevê limites à alteração de súmulas e entendimentos dominantes no CARF. Será obrigatória a fundamentação específica, demonstrando-se que determinada modificação é compatível com a segurança jurídica, proteção da confiança e igualdade, de modo coerente com o que já se observa no processo judicial (CPC, arts. 926 e 927, §4º) e com os preceitos da LINDB (arts. 23<sup>12</sup> e 24<sup>13</sup>).

Pelo exposto, peço o apoio de meus pares para aprovação das medidas propostas, que fortalecerão legitimidade do CARF, o que só tem a contribuir, tanto para a imagem institucional do País, quanto para a melhoria do ambiente de negócios e consequente retomada do crescimento.

---

<sup>12</sup> “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

<sup>13</sup> “Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

Sala das Sessões

Senador Luiz Pastore  
MDB/ES

|||||  
SF/19940.03594-32

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto nº 70.235, de 6 de Março de 1972 - DEC-70235-1972-03-06 - 70235/72  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1972;70235>
  - artigo 25