



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

PROJETO DE LEI Nº 2.384, DE 2023.

Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e dispõe sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.

EMENDA MODIFICATIVA Nº

Art. 1º O art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. Cada turma julgadora do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), inclusive da Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF, contará com 2 (dois) Conselheiros Independentes, que deverão observar o disposto neste artigo.

§ 1º Os Conselheiros Independentes serão selecionados por meio de concurso público realizado especificamente para esse fim, com o objetivo buscar a seleção isonômica de candidatos por meio da avaliação dos conhecimentos e das competências necessárias ao desempenho das atribuições do cargo de Conselheiro Independente, assegurada, a promoção da diversidade nos termos do regulamento do respectivo concurso público.

§ 2º Os Conselheiros Independentes são equiparados a Juízes Federais para todos os fins Direito, inclusive, mas não se limitando à aplicação dos princípios da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

§ 3º A presidência das turmas julgadoras do CARF, inclusive da Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF, será exercida por Conselheiro Independente pertencente à respectiva turma julgadora.

§ 4º A presidência de cada turma julgadora do CARF será exercida com mandato de 2 (dois) anos, podendo haver recondução na mesma ou em outra turma julgadora, após 2 (anos) sem exercício da presidência.

§ 5º Encerrado o mandato de presidência da turma julgadora do CARF, o novo presidente da turma, com observância do § 4º deste artigo, poderá ser Conselheiro Independente de outra turma que não esteja exercendo a presidência, hipótese em que ele passará a compor essa turma, e um dos Conselheiros Independentes dessa turma será transferido para a turma de origem do novo presidente.

§ 6º A presidência das Câmaras e das Seções de Julgamento do CARF será exercida por Conselheiros Independentes, que poderão ser os mesmos que presidirem as turmas julgadoras do CARF.

§ 7º Na hipótese de os julgamentos do CARF resultarem em empate, o voto do Conselheiro Independente presidente da turma julgadora decidirá a matéria.

§ 8º Até que os Conselheiros Independentes assumam os cargos no CARF, em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, inclusive no de admissibilidade de recursos, assim como no de todas as demais matérias julgadas pelo CARF, não se aplicará o voto de qualidade a que se refere o [§ 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972](#), resolvendo-se favoravelmente ao sujeito passivo.

§ 9º A partir de 1º de janeiro de 2024, a apresentação de qualquer recurso por parte do sujeito passivo contra decisão de primeira instância administrativa que negar, total ou parcialmente, o cancelamento da exigência de créditos tributários, estará sujeita ao pagamento de uma taxa equivalente a 1% do valor discutido, limitado a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por processo, não sendo devida essa taxa para discussões que envolvam créditos tributários no valor original total (principal, multa e juros) de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 10 Os Conselheiros Independentes integrarão o Poder Judiciário, estando sujeitos ao Estatuto da Magistratura."

Art. 2º O art. 25 do Decreto nº 70.235, de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 25. O julgamento dos processos administrativos relativos a tributos ou contribuições administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil compete:





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

[...]

II – em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, com conselheiros representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, e composto também por conselheiros independentes, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial. (NR)

[...]

§ 3º A Câmara Superior de Recursos Fiscais será constituída por turmas, cada uma delas composta respeitando-se a paridade de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, e por 2 (dois) conselheiros independentes, observado o disposto no art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023. (NR)

[...]

§ 5º O Ministro de Estado da Fazenda poderá criar, nas seções, turmas extraordinárias, de caráter temporário, com competência para julgamento de processos que envolvam valores reduzidos, que poderão funcionar nas cidades onde estão localizadas as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil. (NR)

[...]

§ 7º A presidência das turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais será exercida por 1 (um) dos 2 (dois) conselheiros independentes pertencente à respectiva turma julgadora e a vice-presidência pelo outro conselheiro independente que não exerça a presidência, observado o disposto no art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023. (NR)

§ 8º Observado o disposto no art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023, os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras e das suas turmas, exceto as extraordinárias, serão ocupados por 1 (um) dos 2 (dois) conselheiros independentes, que, em caso de empate, terão o voto de qualidade, e os cargos de Vice-Presidente, pelo outro conselheiro independente que não exerça a presidência. (NR)

§ 9º Os conselheiros do CARF, com exceção dos conselheiros independentes previstos pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023, serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda para mandato, limitando-se as reconduções, na forma e no prazo estabelecidos no regimento interno. (NR)





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

§ 10 A presidência das turmas extraordinárias será exercida por conselheiro representante da Fazenda Nacional e a vice-presidência, por conselheiros representantes dos contribuintes. (NR)

§ 11 Exceto em relação aos conselheiros independentes de que trata o art. 1º do Projeto de Lei nº 2.384/2023, o Ministro de Estado da Fazenda, observado o devido processo legal, decidirá sobre a perda do mandato dos conselheiros que incorrerem em falta grave, definida no regimento interno.”

Art. 3º Revoga-se o inciso I do *caput* do art. 26 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

JUSTIFICAÇÃO

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é importante órgão paritário da administração pública federal que há décadas julga matérias tributárias e aduaneiras. Desde sua constituição, o CARF assegura a aplicação correta da legislação tributária aplicável, aperfeiçoando os lançamentos tributários gerados a partir dos autos de infração lavrados contra os contribuintes.

Historicamente, em caso de empate, os julgamentos eram decididos pelos presidentes de cada turma julgadora que, na condição de representantes da Fazenda Pública, exerciam seu voto de qualidade.

Ao longo dos anos, contudo, verificou-se que as questões solucionadas por meio de voto de qualidade passaram a privilegiar as teses defendidas pela Fazenda Pública, especialmente, quando relacionadas a matérias mais relevantes e em que se discutiam a imposição de penalidades, inclusive as multas qualificadas (multas em dobro, de 150% sobre o valor dos tributos exigidos).

No sistema atual, a manutenção de exigências tributárias em caso de empate fere o princípio *in dubio pro reo* (i.e., em caso de dúvida, em favor do réu), o art. 5º, *caput*, II e o art. 150, *caput*, I, da Constituição Federal (CF), e o art. 112 combinado com o art. 113, *caput* e §1º, com o art. 114 e com o art. 142 do Código Tributário Nacional. Esclarece-se.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

O crédito tributário decorre da qualificação dos fatos em exata conformidade ao fato gerador do tributo previsto em lei (a obrigação decorre de lei) – é o princípio da estrita legalidade (art. 5º, *caput*, II e art. 150, *caput*, I, da CF). Em caso de empate no julgamento, não há *certeza* se a qualificação dos fatos corresponde ao fato gerador previsto em lei: caso em que se impõe a aplicação do art. 112 combinado com os arts. 113, *caput* e § 1º, 114 e 142 do Código Tributário Nacional (CTN)¹. Ou seja, sem a *certeza* da ocorrência do fato gerador previsto em lei, não há certeza da obrigação tributária: não há como se manter o ato unilateral de lançamento do crédito tributário (auto de infração tributária), no exercício do controle de legalidade.

O art. 112 do CTN não se refere só a penalidades. Ele é expresso ao se dirigir a infrações, *além* de penalidades. Vale dizer, o art. 112 do CTN distingue *infrações* e *penalidades*. Infrações decorrem de *inadimplemento da obrigação tributária*. Penalidades são *sanções* impostas em decorrência de infrações. Essa distinção é expressa nos arts. 64 e 66 da Lei 4.502/64² (o CTN não define infrações nem

1 “Art. 112. A lei tributária que define *infrações*, *ou* lhe comina *penalidades*, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

I - à capitulação legal do fato;

II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;

III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;

IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação.

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A *obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária* e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

[...]

Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a *ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente*, determinar a matéria tributável, *calcular o montante do tributo devido*, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a *aplicação da penalidade cabível*.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.” (destacamos)

2 “CAPÍTULO I

Das Infrações

Art. 64. Constitui *infração* toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, *que importe em inobservância, por parte do sujeito passivo de obrigação tributária*, positiva ou negativa, estabelecida ou disciplinada por esta lei, por seu regulamento ou pelos atos administrativos de caráter normativo destinados a complementá-los.

[...]

CAPÍTULO II

Das Penalidades

SEÇÃO I

Das Espécies de Penalidades

Art. 66. As infrações serão punidas com as seguintes *penas*, aplicáveis separada ou cumulativamente:

I - multa;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

penalidades) – essa lei é a mesma utilizada pelo Fisco na definição de sonegação, fraude e conluio, para lavrar auto de infração com aplicação de multa qualificada.

Ainda, o art. 113, § 1º, do CTN define que a obrigação tributária “tem por objeto o pagamento de *tributo ou penalidade pecuniária*”, e o art. 142 do CTN, na mesma linha, ao tratar da constituição do crédito tributário, fala em “aplicação da *penalidade* cabível”, além de calcular o “*tributo* devido”. Logo, fica evidente que, em caso de incerteza (dúvida), impõe-se a aplicação do art. 112 do CTN, isto é, o cancelamento do auto de infração tributária (cancelamento do lançamento tributário, o qual constitui o crédito tributário, conforme o art. 142 do CTN).

A discussão sobre o voto de qualidade ganhou maior relevância a partir da modificação introduzida pela Lei 13.988/2020, que determinou que em caso de empate, a regra do voto de qualidade não seria aplicável, resolvendo-se em favor do contribuinte nas demandas de exigência tributária. A constitucionalidade dessa mudança foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Recentemente, buscando alterar novamente a sistemática de solução dos julgamentos em caso de empate, o Governo Federal editou a Medida Provisória 1.160/2023, que restabeleceu o antigo sistema de solução de julgamentos, pelo qual, em caso de empate, o voto do representante da Fazenda Pública (presidente da turma) vale por 2 (voto de qualidade).

O resultado dessa mudança na legislação processual administrativa pôde ser verificado nas sessões de julgamento realizadas nos meses de fevereiro e março do corrente ano. Levando-se em consideração apenas as decisões da Câmara Superior de Recursos Fiscais, verificou-se que cerca de 17% dos casos foram julgados por voto de qualidade, sendo que destes casos, 95% dos casos foram resolvidos em desfavor dos contribuintes.

Considerando que a regra vigente antes da Medida Provisória 1.160/2023 havia sido proposta e aprovada pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo) e validada pelo Supremo Tribunal Federal (Poder Judiciário), é razoável admitir que até que sobrevenha nova regra de julgamento, tal como constante desta proposta de Emenda de Projeto de Lei, continue em vigor a situação de que, em caso de empate, os casos sejam resolvidos em favor dos contribuintes (conforme proposto no parágrafo 6º do artigo 1º desta emenda).

[...]” (destacamos)





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

Com relação à nova solução proposta, a sugestão constante desta emenda levou em consideração as ponderações do Governo Federal, as colocações feitas por representantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outros estudos econômicos.

As sugestões feitas pelos representantes da OCDE levam à conclusão de que o modelo anterior (em que o voto de qualidade definia os julgamentos que terminasse empatados) poderia ser reestabelecido, pelo menos até “que um modelo melhor e mais eficaz seja desenvolvido”. Há, contudo, que considerar alguns pontos adicionais.

A complexidade da legislação tributária brasileira não é verificada em outras jurisdições. Além disso, no Brasil, os agentes fiscais gozam de alto grau de autonomia para interpretar e aplicar a lei de acordo com suas convicções, o que leva a um elevado número de autuações feitas com a aplicação de multas qualificadas (multas em dobro, de 150%) e implicações criminais que, não fosse pelo voto de qualidade exarado por representantes da Fazenda Nacional, seriam na maior parte das vezes canceladas. Some-se a isso a morosidade do sistema que pode levar anos até entregar um provimento jurisdicional claro e vinculante a todos os contribuintes.

Por essas razões, justifica-se migrar diretamente para um novo modelo, mais eficaz e justo, em que as questões tributárias seriam definidas de modo independente, em caso de empate, por julgadores que seriam selecionados mediante concurso público, tal como sugerido pela OCDE.

O que se propõe com a presente proposta é criar um sistema em que Conselheiros Independentes determinarão o resultado dos julgamentos que resultarem em empate (artigo 1º, parágrafo 7º). Dessa forma, nem conselheiros indicados pelos contribuintes nem conselheiros que representam os interesses da Fazenda Nacional determinariam o resultado dos julgamentos administrativos.

A presente emenda propõe que cada turma de julgamento tenha dois Conselheiros Independentes, para ser mantida a paridade de que trata o art. 25, *caput*, II, do Decreto 70.235/1972, com as alterações do artigo 2º desta emenda, exercendo um dos Conselheiros Independentes a presidência da turma de julgamento. Em caso de empate, o voto do presidente da turma julgadora – Conselheiro Independente – determinará o resultado do julgamento.

Os Conselheiros Independentes serão escolhidos mediante concurso público (parágrafo 1º).





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

A equiparação dos Conselheiros Independentes a Juízes Federais (parágrafo 2º) assegurará a independência dos julgamentos, ao mesmo tempo que permitirá que esses Conselheiros Independentes tenham as garantias próprias dos magistrados federais, em especial, o direito a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos subsídios.

Além disso, a presidência da turma de julgamento será exercida com mandato de dois anos, podendo haver a recondução após dois anos sem exercício da presidência.

Com isso, busca-se garantir sempre um resultado imparcial para os julgamentos do CARF, afastando as discussões sobre (a) eventual conflito de interesse dos julgadores indicados por entidades representantes dos contribuintes e (b) potencial pressão arrecadatória por parte dos representantes da Fazenda Pública.

Como regra de transição (parágrafo 8º), propõe-se que até a entrada em vigor do novo modelo de julgamentos, os casos de empate sejam resolvidos em favor dos contribuintes, seja pelo exposto nesta Justificativa, seja para prestigiar a decisão adotada pelo Poder Legislativo sobre o tema (*i.e.*, Lei 13.988/2020).

Com o objetivo de apresentar uma origem para os gastos a serem incorridos com os Conselheiros Independentes, propõe-se que seja criada uma taxa equivalente a 1% (um por cento) dos valores em discussão, limitado a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais por processo). Os processos que envolvam valores até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) na sua origem (incluindo principal, multas e juros) estão isentos dessa cobrança, como modo de assegurar o livre acesso à justiça para todos os contribuintes.

Com o objetivo de garantir a independência funcional dos Conselheiros Independentes, determina-se que tais servidores integrem o Poder Judiciário, aplicando-se a eles o Estatuto da Magistratura, com todos seus direitos e deveres.

A presente proposta visa conciliar as posições mais recentes do Poder Judiciário (decisão sobre a constitucionalidade da Lei 13.988/2020), do Poder Legislativo (autor da Lei 13.988/2020) e do Poder Executivo (sugestão de criação de um novo modelo melhor e mais eficaz, tal como sugerido pela própria OCDE), assegurando o aperfeiçoamento das regras processuais atualmente vigentes.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Vinicius Carvalho – Republicanos/SP

Apresentação: 20/06/2023 19:32:26.707 - PLEN
EMP 18 => PL 2384/2023

EMP n.18

Sala das Sessões, de de 2023

Datado e assinado eletronicamente

Deputado VINICIUS CARVALHO
Republicano/SP





Emenda de Plenário a Projeto com Urgência **(Do Sr. Vinicius Carvalho)**

Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e dispõe sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.

Assinaram eletronicamente o documento CD232064964600, nesta ordem:

- 1 Dep. Vinicius Carvalho (REPUBLIC/SP)
- 2 Dep. Mendonça Filho (UNIÃO/PE) - VICE-LÍDER do Bloco UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA

