

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 Nº

Suprimam-se os artigos 1º e 5º do Projeto de Lei nº 2.384, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

O PL2384/2023 retoma o voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) dos representantes da Fazenda Nacional, que são os presidentes de turmas e câmaras no Carf. A redação do PL retoma o poder de desempate dos Presidentes das Turmas (indicados pela União), extinta com a publicação Lei 13.988/20, oriunda da MP do Contribuinte Legal, que estabeleceu que os empates seriam decididos a favor do contribuinte. A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) e já há maioria formada contra o voto de qualidade, mas o caso está suspenso por pedido de vista do ministro Nunes Marques.

O Carf é um órgão colegiado, criado em 2009 e formado por representantes do Estado e da sociedade, com a atribuição de julgar em segunda instância administrativa os litígios em matéria tributária e aduaneira. O Conselho é um colegiado paritário, tendo em sua composição representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes. Por conta dessa paridade, existe a possibilidade de empate nas decisões. O Carf divulgou um levantamento abrangendo dados entre 2017 e 2019 mostrando que 93% das decisões no Conselho foram tomadas por unanimidade ou maioria dos votos, 5% foram por voto de qualidade a favor da Fazenda, e 2% tiveram voto favorável ao contribuinte.

Segundo argumenta o Poder Executivo, a proclamação do resultado favorável ao contribuinte no caso de empate de votos, no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, provocou a reversão do entendimento do tribunal em grandes temas tributários. Somente nos últimos três anos que antecederam a Lei nº 13.988, de 2020, a Fazenda Nacional havia logrado êxito em processos decididos por voto de qualidade que envolveram cerca de R\$ 177



* C D 2 3 7 7 4 9 0 4 0 1 0 0 *



bilhões (cento e setenta e sete bilhões de reais). Considerando-se que o empate nos julgamentos do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais passou a favorecer os contribuintes, estima-se que cerca de R\$ 59 bilhões (cinquenta e nove bilhões de reais), por ano, deixarão de ser exigidos.

Ainda segundo o governo, “o prejuízo à Fazenda Pública é ainda mais agravado, na medida em que, em regra, a decisão administrativa irreforável a favor do contribuinte extingue definitivamente o crédito tributário, enquanto a decisão administrativa definitiva favorável à Fazenda Pública pode ser impugnada em juízo pelo contribuinte. Dessa forma, a Fazenda Nacional resta impedida de levar os grandes temas tributários à apreciação dos tribunais, inclusive ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF), a quem compete fixar a interpretação da legislação federal e da Constituição Federal, respectivamente”.

No entanto, a maioria dos especialistas tributários consideram que devemos imprimir à estrutura e ao modo de funcionamento do Carf o mesmo sentido do princípio *in dubio pro contribuinte*. Isso baseado no que diz a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional e a própria Lei que instituiu o Carf. Como afirma Maria Eugênia de Oliveira¹:

*“Sob a ótica constitucional, concluiu-se que é possível, como decorrência do Princípio da Legalidade, extrair da Constituição Federal a máxima do *in dubio pro contribuinte*, que impõe a adoção do entendimento mais favorável ao contribuinte em casos de dúvida quanto à validade de certa exigência tributária. Isso porque, a Administração Pública, por força do Princípio da Legalidade, encontra-se vinculada à lei, de modo que somente pode formalizar o lançamento quando restar verificado, acima de qualquer dúvida, que a conduta adotada pelo contribuinte se adequa perfeitamente à hipótese legal. Sendo assim, se não há certeza quando a essa identidade entre a conduta praticada e a hipótese legal, torna-se impossível a formalização de uma exigência em face do contribuinte. Por conta disso, a incompatibilidade identificada entre o voto de qualidade e o *in dubio pro contribuinte* traduz-se em verdadeira inconstitucionalidade da forma de desempate empregada no âmbito do CARF. Sob a ótica da legislação complementar, concluiu-se que também há conflito entre o voto de qualidade e o art. 112 do Código Tributário Nacional, porquanto deste pode ser extraída a imposição de uma obrigação de adoção da interpretação mais favorável ao contribuinte nos casos de dúvida não só quanto à exigência de multas, mas também quanto à exigência de tributos. Finalmente, também em nível ordinário verifica-se um descompasso entre o voto de qualidade e a exigência legal de paridade no âmbito do CARF. Isso porque tal paridade não deve ser entendida como restrita à composição da turma, mas sim como efetiva paridade no funcionamento.”*

¹ O voto de qualidade no conselho administrativo de recursos fiscais: considerações acerca de sua inconstitucionalidade e ilegalidade. Revista de Direito Tributário Atual. 045-2020



* C D 2 3 7 7 4 9 0 4 0 1 0 0 *

Conclui-se, portanto, que o voto de qualidade se mostra incompatível com disposições extraídas dos três níveis do ordenamento jurídico brasileiro. Importante ressaltar que a atual legislação que extinguiu com o Voto de Qualidade no Carf é objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, no Supremo Tribunal Federal (STF). Até o momento foram proferidos seis votos pela constitucionalidade da regra (ministros Marco Aurélio, Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Carmen Lúcia e Ricardo Lewandowski). O julgamento foi suspenso por pedido de vista do Ministro Nunes Marques.

Outro argumento importante, e um fator que merece nossa reprimenda, é o argumento arrecadatório utilizado pela União para promover a volta do voto de qualidade no Carf. Não podemos concordar que o princípio arrecadatório venha e ser o guia das leis. Além disso, como salientado pelo ministro Roberto Barroso, em voto proferido nas três ADIs supracitadas, “reconhecer a constitucionalidade da norma questionada não causa necessariamente perda de arrecadação, pois, se o lançamento tributário foi impugnado, o Fisco possui somente uma expectativa de obtenção de receitas, e não um direito a crédito tributário determinado. Este só estará definitivamente constituído com a notificação do sujeito passivo para tomar ciência da decisão final desfavorável a ele no âmbito do processo administrativo fiscal”.

Finalmente, e não menos importante, é preciso lembrar que este Congresso Nacional deliberou sobre o tema extinguindo o Voto de Qualidade no Carf. Foi durante a apreciação da Medida Provisória nº 899, de 2019, transformada na Lei 13.088, de 2020.

O principal argumento utilizado por aqueles que defendem a volta do Voto de Qualidade no Carf é de que não cabe à União procurar o Poder Judiciário em caso de derrota no Carf. Sendo assim, esta seria sua última instância. Apesar de ser verdadeira, acreditamos que devemos procurar a resolução dos conflitos antes deles chegarem ao Poder Judiciário. O Carf deve ser a instância definitiva para que a União coloque seus argumentos e vejam suas teses julgadas administrativamente. Sabemos que, em geral, a União possui diversas prerrogativas de defesa que não cabem ao contribuinte. Dessa forma, entender o Carf como a última instância de apelo para a Fazenda Pública é justo e deve ser incentivado, até mesmo para evitar o acúmulo de ações no Poder Judiciário.

Diante dos argumentos expostos, apresentamos a presente Emenda para sustar o trecho que retoma o Voto de Qualidade no Carf.

Sala da Sessões, em 1º de junho de 2023.

Deputado Alex Manente
Cidadania/SP

