

PROJETO DE LEI Nº , de 2026

Dispõe sobre medidas para aprimorar a governança, a coerência decisória, a transparência, a qualidade técnica e a previsibilidade das decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), de que tratam o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972 e a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas destinadas a:

I - aprimorar o funcionamento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), de que tratam o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972 e a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, com foco na melhoria da qualidade técnica, previsibilidade e uniformização de suas decisões;

II - mitigar riscos de conflitos de interesse, parcialidade e captura regulatória no âmbito do órgão;

III - promover a uniformização, estabilidade e coerência das decisões administrativas tributárias;

IV - assegurar transparência, clareza, adequada fundamentação e publicidade dos julgamentos.

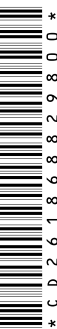
CAPÍTULO II

DA GOVERNANÇA, IMPARCIALIDADE E PREVENÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE

Art. 2º Os conselheiros do CARF ficam submetidos a regime reforçado de impedimentos, incompatibilidades e transparência, observado o disposto nesta Lei.

Art. 3º É vedado aos conselheiros do CARF:

I - exercer, direta ou indiretamente, advocacia ou consultoria tributária em processos administrativos ou judiciais envolvendo tributos federais, pelo prazo de 2 (dois) anos após o término do mandato, no caso de



conselheiros representantes dos contribuintes, ou após o exercício de cargo efetivo da Administração Pública Federal;

II - manter vínculo profissional, societário ou contratual com pessoas jurídicas que litigam ou tenham litigado no CARF nos últimos 3 (três) anos;

III - participar do julgamento de processos que envolvam setor econômico, grupo empresarial ou matéria tributária com a qual tenha atuado profissionalmente nos últimos 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Aplica-se aos conselheiros do CARF, ainda, o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Art. 4º Para mitigar riscos de parcialidade e captura por interesses privados, aplicam-se, cumulativamente, as seguintes regras:

I - os conselheiros representantes dos contribuintes deverão comprovar experiência mínima de 10 (dez) anos em direito tributário, sem vínculos ativos com entidades ou empresas em litígio no CARF nos últimos 5 (cinco) anos, sob pena de impedimento;

II - a partir de 2028, a composição das turmas do CARF será de 60% (sessenta por cento) de representantes da Fazenda Nacional e 40% (quarenta por cento) dos contribuintes.

Art. 5º Os conselheiros deverão apresentar, no início do mandato e anualmente:

I - declaração pública de interesses econômicos e profissionais, incluindo declaração anual de conflitos de interesse, auditada pela Controladoria-Geral da União, com suspensão imediata do mandato em caso de omissão ou falsidade;

II - declaração de impedimentos potenciais por matéria ou setor econômico.

Art. 6º Ato do Poder Executivo disporá sobre a instituição de câmara nacional de integração do contencioso, com composição independente, responsável por:

I - supervisionar o cumprimento das regras de impedimento e transparência;

II - deliberar sobre suspeições e conflitos de interesse;

III - aplicar sanções administrativas, assegurado o contraditório.

IV - apreciar divergências entre o CARF e instâncias judiciais, emitindo orientações vinculantes e promovendo compliance cooperativo entre Fisco e contribuintes.



Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Fazenda disporá sobre o processamento das divergências de que trata o inciso IV do “caput”.

### CAPÍTULO III

#### DA UNIFORMIZAÇÃO E PREVISIBILIDADE DAS DECISÕES

Art. 7º Para garantir a previsibilidade e a uniformidade das decisões, o CARF deverá:

I - aprovar súmulas vinculantes em temas repetitivos ou de relevância econômica superior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), com base em análise de pelo menos 10 (dez) acórdãos paradigmáticos, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após identificação de divergência pela Presidência do Conselho;

II - instituir uma Câmara de Uniformização Jurisprudencial, composta por 5 (cinco) conselheiros titulares (3 representantes da Fazenda Nacional e 2 dos contribuintes), com mandato de 2 (dois) anos, responsável por analisar e resolver divergências entre turmas ou seções, emitindo enunciados obrigatórios para todo o órgão;

III - utilizar ferramentas de inteligência artificial (IA) para análise de padrões decisórios, detecção de inconsistências e sugestão de súmulas, com relatórios anuais públicos sobre os resultados.

Art. 8º As súmulas vinculantes aprovadas nos termos do art. 7º serão obrigatórias para todas as instâncias da Administração Tributária Federal, sob pena de nulidade da decisão divergente, salvo revisão motivada pelo Plenário do CARF.

Art. 9º As decisões do Pleno do CARF e das Câmaras Superiores constituirão precedentes administrativos vinculantes, obrigatórios para as Seções, Turmas e Câmaras Ordinárias.

Parágrafo único. A superação ou distinção de precedente administrativo vinculante somente poderá ocorrer mediante:

I - decisão expressa e fundamentada do Pleno;

II - demonstração clara da alteração fática, normativa ou jurisprudencial relevante.

Art. 10. A Administração Tributária Federal deverá adequar seus atos normativos e práticas fiscais aos precedentes vinculantes do CARF, ressalvada a hipótese de revisão judicial.

Art. 11. Fica instituído o Banco Nacional de Precedentes Administrativos Tributários, de acesso público e gratuito, contendo:



- I - ementas padronizadas;
- II - fundamentos determinantes das decisões;
- III - indicação de precedentes correlatos e superados;
- IV - súmulas vinculantes e enunciados da Câmara de Uniformização Jurisprudencial.

#### CAPÍTULO IV

#### DA QUALIDADE TÉCNICA, FUNDAMENTAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES

Art. 12. Para elevar a qualidade técnica das decisões, o CARF instituirá:

I - Programa obrigatório de capacitação anual para todos os conselheiros, com carga horária mínima de 40 (quarenta) horas, abrangendo temas como planejamento tributário, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e boas práticas internacionais;

II - Comitê de Qualidade das Decisões, composto por representantes da Receita Federal, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de entidades representativas dos contribuintes e de especialistas independentes indicados pelo TCU, responsável por avaliar anualmente a coerência e a fundamentação das decisões, emitindo recomendações públicas;

III - Certificação de qualidade institucional, a ser buscada junto a entidades nacionais ou internacionais, nos termos do regulamento, com auditoria externa anual para verificar conformidade com padrões de imparcialidade e eficiência.

Art. 13. As decisões do CARF deverão conter, obrigatoriamente, sob pena de nulidade declarada de ofício pela Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF):

- I - relatório claro e sintético dos fatos e das controvérsias;
- II - identificação explícita das teses acolhidas e rejeitadas;
- III - fundamentos jurídicos determinantes, de forma analítica, com referência explícita a precedentes judiciais e administrativos relevantes;
- IV - linguagem clara, objetiva e acessível, vedada fundamentação exclusivamente remissiva.

Art. 14. Os votos, acórdãos e atas de julgamento deverão ser publicados integralmente no sítio oficial do CARF na rede mundial de computadores



(Internet), no prazo máximo de 15 (quinze) dias, assegurada a anonimização de dados pessoais sensíveis.

Art. 15. As sessões de julgamento serão públicas e transmitidas em tempo real por meio digital, com posterior disponibilização do conteúdo audiovisual, e as decisões do CARF serão submetidas a ampla divulgação, incluindo relatórios anuais de transparência sobre valores em disputa, taxas de reversão e composição das turmas.

Art. 16. O ato que instituir a câmara nacional de integração do contencioso de que trata o art. 6º disporá sobre a sua composição e funcionamento, assegurada a participação paritária de representantes da Fazenda Nacional na Câmara Superior de Recursos Fiscais do Carf e de representantes dos contribuintes, indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. Além da composição paritária de que trata o “caput”, a câmara nacional de integração do contencioso terá um presidente, que representará a Fazenda Nacional e será indicado pelo Ministro da Fazenda, e que votará apenas em caso de empate.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. Os conselheiros do CARF em exercício na data de entrada em vigor desta Lei deverão adequar-se às novas regras de impedimento e transparência no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta Lei.

Art. 18. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias do Ministério da Fazenda, consignadas na Lei Orçamentária Anual e créditos suplementares.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do exercício fiscal de 2027, exceto as disposições de transição gradual da composição paritária, que se iniciam em 2028.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei visa abordar falhas estruturais no funcionamento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão responsável pelo julgamento de litígios tributários de elevada relevância econômica e institucional no âmbito da Administração Pública Federal.



As fragilidades identificadas afetam a legitimidade, a previsibilidade e a transparência de suas decisões, com impactos diretos sobre a segurança jurídica, o ambiente de negócios e a eficiência arrecadatória do Estado.

A prática decisória do CARF revela, de forma recorrente, controvérsias que extrapolam divergências interpretativas ordinárias e evidenciam fragilidades estruturais do contencioso administrativo tributário federal. Temas de grande impacto econômico — como a tributação de subvenções econômicas, a dedutibilidade de despesas relevantes para a organização empresarial e o alcance de isenções destinadas a estimular exportações — têm sido objeto de entendimentos oscilantes entre Turmas e Câmaras, gerando um cenário de instabilidade incompatível com a função institucional do órgão.

No caso das subvenções econômicas, por exemplo, a oscilação entre sua qualificação como incentivo indenizatório não tributável ou como receita operacional sujeita ao IRPJ e à CSLL revela a ausência de uma linha interpretativa minimamente consolidada, apesar da relevância do tema para políticas públicas de desenvolvimento regional. Situação semelhante ocorre na dedutibilidade das contribuições patronais à previdência complementar, em que a interpretação estritamente literal de limites legais convive, sem mediação institucional eficaz, com decisões que invocam a natureza remuneratória do benefício e princípios constitucionais, produzindo efeitos substanciais e imprevisíveis sobre a base tributável das empresas.

As controvérsias envolvendo a tributação dos *crocs* — calçados de resina/EVA amplamente utilizados como sandálias ou calçados informais — tornaram-se exemplo particularmente ilustrativo das decisões contraditórias entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e o CARF, bem como das fragilidades estruturais do contencioso administrativo tributário. O núcleo do conflito reside na classificação fiscal desses produtos na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), com efeitos diretos sobre a incidência de tributos como IPI, PIS/COFINS e, em certos contextos, Imposto de Importação.

A RFB, de modo geral, adotou postura formalista e restritiva, enquadrando os *crocs* como calçados de plástico sujeitos a alíquotas mais elevadas, com base em critérios predominantemente materiais e descritivos do produto. Sob essa ótica, o fato de serem produzidos em massa, moldados industrialmente e comercializados como calçados bastaria para atrair a tributação plena aplicável à indústria calçadista. O CARF, contudo, passou a proferir decisões de Turma ordinária que, em determinados casos, relativizaram esse enquadramento, acolhendo argumentos segundo os



quais tais produtos não se ajustariam perfeitamente ao conceito tradicional de calçado tributado de forma mais onerosa.

Em algumas decisões, valorizou-se a função econômica e o uso predominante do produto — frequentemente associado a lazer, uso doméstico ou ambientes informais — bem como suas características híbridas, situadas entre sandálias, chinelos e calçados funcionais. Esse raciocínio levou à adoção de classificações fiscais distintas daquelas defendidas pela Receita, com redução significativa da carga tributária. Ao final, a 3ª Turma da Câmara Superior do CARF decidiu em favor da Fazenda Nacional.

O problema central não reside apenas na divergência interpretativa, inerente a sistemas tributários complexos, mas na ausência de coordenação institucional entre a autoridade fiscal lançadora e o órgão julgador administrativo. Enquanto a RFB manteve autuações sistemáticas com base em seu entendimento restritivo, o CARF passou a decidir, em certos casos, em sentido oposto, sem que houvesse consolidação de precedente administrativo claro, súmula vinculante ou revisão coordenada das orientações normativas da Receita.

Essa dissonância produz efeitos práticos relevantes. Do ponto de vista do contribuinte, cria-se um cenário de insegurança jurídica estrutural, no qual o cumprimento espontâneo da orientação da RFB não assegura previsibilidade quanto ao desfecho do litígio administrativo, e o êxito no CARF não impede a lavratura de novas autuações. Do ponto de vista do Estado, perpetua-se um ciclo de litigância repetitiva, com elevado custo administrativo e arrecadatório, além da transferência sistemática da função de estabilização interpretativa para o Poder Judiciário.

O caso dos *crocs* também evidencia a tendência a decisões casuísticas, excessivamente dependentes da composição da Turma julgadora. Há registros de decisões favoráveis e desfavoráveis ao contribuinte sobre produtos essencialmente idênticos, variando conforme o enquadramento argumentativo adotado e a sensibilidade dos conselheiros à noção de “realidade econômica” em contraste com a classificação estritamente normativa. Essa variabilidade enfraquece a atuação do CARF como instância uniformizadora do direito tributário federal.

Além disso, a manutenção, pela RFB, de orientações internas incompatíveis com decisões reiteradas do CARF expõe falha institucional mais profunda: a inexistência de dever efetivo de conformação administrativa aos entendimentos consolidados do órgão julgador. Mesmo quando o CARF sinaliza tendência decisória, a Receita frequentemente mantém a prática de autuar, apostando na reversão futura ou na



judicialização, o que reforça a percepção de que o contencioso administrativo funciona mais como etapa estratégica do conflito do que como espaço de solução definitiva.

A decisão do CARF que favoreceu a Arcos Dourados, operadora do McDonald's no Brasil na controvérsia sobre a tributação de sorvetes tornou-se igualmente emblemática. A discussão girava em torno da classificação fiscal de sorvetes e sobremesas geladas para fins de incidência de IPI e tributos correlatos. A Fazenda Nacional sustentava o enquadramento como sorvetes industrializados, sujeitos à tributação mais onerosa, enquanto o contribuinte defendia tratar-se de produtos preparados para consumo imediato em estabelecimentos de alimentação. A RFB argumentava que os produtos eram sorvetes do tipo soft, sujeitos à tributação normal, e que chamá-los de bebida seria um "extremo de tecnicidade" para evitar o imposto, já que o produto não é líquido aos olhos do consumidor comum.

Ao decidir em favor do McDonald's, anulando autuação da RFB de mais de R\$ 324 milhões, a 1ª Turma da 1ª Câmara da 3ª Seção do CARF acolheu interpretação funcional e econômica do produto, valorizando o modo de preparo, a destinação ao consumo imediato e a integração do item à atividade de serviço de alimentação. Embora tecnicamente defensável, a decisão não decorreu de jurisprudência administrativa previamente consolidada nem de sistema claro de precedentes vinculantes, inserindo-se em histórico de oscilações decisórias sobre a classificação fiscal de alimentos industrializados.

Essa circunstância alimenta a percepção de seletividade decisória, sobretudo quando se observa que, em outros casos envolvendo produtos semelhantes, o próprio Conselho adotou posições mais formalistas e alinhadas às teses do Fisco. A ausência de mecanismos institucionais eficazes de uniformização faz com que o resultado dependa excessivamente da composição da Turma julgadora, da qualidade da argumentação apresentada e do contexto fiscal, comprometendo a previsibilidade do sistema.

A repercussão pública dessas decisões também afeta a legitimidade institucional do CARF. Quando julgamentos de grande impacto econômico beneficiam multinacionais amplamente conhecidas, em ambiente já marcado por críticas de captura regulatória e conflitos de interesse, o debate tende a deslocar-se do plano técnico para o político, reforçando a desconfiança quanto à imparcialidade do órgão, ainda que a decisão seja juridicamente consistente.



A insegurança decisória se repete em matérias ligadas à não cumulatividade do PIS e da COFINS, à definição do alcance das isenções sobre receitas de exportação, ao reconhecimento de créditos na aquisição de bens usados, à desconsideração da personalidade jurídica, à responsabilização de sócios ou de empresas de um mesmo grupo econômico e à compensação de prejuízos fiscais em reorganizações societárias. Em todos esses temas, observa-se coexistência de linhas decisórias divergentes, ampliando o risco regulatório e afetando diretamente decisões de investimento e organização empresarial.

O mesmo padrão se verifica na disciplina dos juros sobre capital próprio, na tributação de receitas financeiras, na valoração aduaneira de importações entre partes vinculadas e na tributação de lucros no exterior. Apesar da existência de precedentes relevantes do Supremo Tribunal Federal, o CARF nem sempre promove aplicação uniforme e tempestiva da orientação judicial, reforçando a percepção de um sistema incapaz de oferecer parâmetros estáveis em matérias altamente técnicas e sensíveis à competitividade internacional das empresas brasileiras.

Essas controvérsias decorrem, em grande medida, da combinação entre a composição paritária das Turmas, frequentemente culminando em empates resolvidos pelo voto de qualidade, a inexistência histórica de um regime efetivo de precedentes administrativos vinculantes, a pressão arrecadatória inerente a processos de grande impacto fiscal e a dificuldade de absorção orgânica da jurisprudência dos tribunais superiores. O resultado é um contencioso administrativo que, em vez de reduzir a incerteza, frequentemente a reproduz ou a amplia.

Nesse contexto, os exemplos examinados demonstram que a controvérsia não reside apenas no conteúdo das normas tributárias, mas no próprio desenho institucional do CARF. A persistência de decisões divergentes sobre os mesmos temas reforça a necessidade de reformas estruturais voltadas à uniformização jurisprudencial, ao fortalecimento da qualidade técnica das decisões e à ampliação da transparência e da previsibilidade do processo decisório, objetivos centrais do presente Projeto de Lei, que se propõe a enfrentar, de maneira sistêmica, essas disfunções históricas.

No que se refere à governança e à imparcialidade, a proposição estabelece regras objetivas de impedimento, incompatibilidade, quarentena e transparência aplicáveis aos conselheiros do CARF, além de instituir instância independente de integridade. Essas medidas encontram respaldo direto nos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e do devido processo legal (art. 37, caput, e § 7º e art. 5º, LIV, da Constituição Federal), conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal ao exigir imparcialidade objetiva, prevenção de



conflitos de interesse e integridade institucional na atuação administrativa.

A proposta também enfrenta a insegurança jurídica atualmente observada no âmbito do CARF, caracterizada pela coexistência de decisões contraditórias sobre matérias idênticas. Para tanto, institui-se um sistema de precedentes administrativos vinculantes, conferindo força obrigatória às decisões do Pleno e das Câmaras Superiores. A medida está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima e a isonomia como valores estruturantes do Estado de Direito, bem como a legitimidade da vinculação administrativa a entendimentos institucionais estáveis, coerentes e públicos.

No tocante à transparência e à motivação das decisões, o Projeto de Lei estabelece parâmetros mínimos de fundamentação qualificada, vedando decisões genéricas ou meramente remissivas, e amplia a publicidade dos julgamentos mediante a divulgação integral e tempestiva dos votos e acórdãos, bem como a transmissão pública das sessões. Tais medidas encontram amparo na orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o dever de motivação constitui elemento essencial do devido processo legal administrativo e condição para o controle jurisdicional e democrático dos atos do Estado.

Ao fortalecer a governança do CARF, promover coerência decisória e ampliar a transparência, a proposição contribui para a redução da litigiosidade, para o aumento da previsibilidade tributária e para o aprimoramento da eficiência administrativa, sem prejuízo das garantias dos contribuintes nem das prerrogativas da Administração Tributária.

Sala das Sessões,

**DEPUTADO ARLINDO CHINAGLIA**

**PT-SP**

