

O PL de Extinção do Carf e o grave risco do desconhecimento

01/06/2026

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.665, de 2026, de autoria do deputado Beto Preto (PSD-PR), que pretende extinguir o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e transferir suas competências à Justiça Federal. A proposta é curta, tem nove artigos e carrega uma ambição desproporcional ao seu conteúdo.

O Carf, na sua linhagem, é um órgão centenário de julgamento, cuja história se confunde com a da tributação federal no Brasil. O contencioso administrativo tributário nasceu com o Decreto nº 16.580/1924, que instituiu Conselhos de Contribuintes para julgar recursos relativos ao Imposto de Renda, criado dois anos antes. O primeiro deles foi instalado no antigo Distrito Federal em 14 de setembro de 1925.

O Carf, com essa denominação, é mais recente. Resultou da unificação dos três conselhos de contribuintes então existentes pela Lei nº 11.941/2009. A estrutura mudou de nome, ganhou escala e racionalidade, mas preservou a natureza que remonta a 1924, notadamente pela paridade de sua composição, estabelecida pelo Decreto nº 5.157/1927.

Propor a extinção desse órgão por meio de um projeto de nove artigos, na expectativa de que a Justiça Federal absorva em 90 dias o que um século de prática construiu, revela menos uma crítica fundamentada do que um desconhecimento profundo do que se pretende suprimir. É o que se procura demonstrar nesta coluna.

Carf em números

Inicialmente, convém situar o leitor que não convive com o contencioso administrativo fiscal. O Carf é a instância recursal do processo administrativo tributário federal, um órgão colegiado e paritário, integrante do Ministério da Fazenda, que reúne, em igual número, conselheiros representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes para rever a legalidade das exigências fiscais. É nele que o contribuinte autuado pela Receita Federal pode discutir o lançamento em ambiente especializado e gratuito, no qual a exigibilidade do crédito permanece suspensa, nos termos do artigo 151, III, do CTN. Esse desenho torna o Carf um filtro de qualidade que resolve inúmeras controvérsias em sua origem. Os números a seguir ajudam a dimensionar o que se pretende extinguir.

O acervo do Carf era, em abril de 2026, de aproximadamente 65 mil processos, totalizando cerca de R\$ 809 bilhões. Esse número vem caindo de forma consistente. Em meados de 2018 o acervo beirava 120 mil processos, e em dezembro daquele ano chegou a 123 mil. A redução para 65 mil representa uma queda próxima da metade em pouco mais de sete anos, o que já desautoriza a leitura do órgão como uma estrutura paralisada e pouco dinâmica. [1]

A distribuição por valor é reveladora. Em abril de 2026, apenas 107 processos, com valor individual de R\$ 1 bilhão ou mais, concentravam R\$ 296,3 bilhões. Somados aos 859 da faixa imediatamente inferior, chega-se a 966 processos, pouco mais de 1% do total, que respondem por cerca de R\$ 539 bilhões, dois terços de todo o valor em discussão. No outro extremo, mais de 59 mil processos, o que representa mais de 90% do acervo em número, discutem valores inferiores a R\$ 15 milhões.

O volume de julgamento também impressiona. Em 2024, o Carf proferiu 23.147 acórdãos, que envolveram mais de R\$ 691 bilhões em créditos tributários. Em 2025, foram 16.635 acórdãos, que representavam mais de R\$ 426 bilhões de valor em discussão.



Há ainda um dado que desmonta um dos pilares da justificativa do projeto. Na parcial de 2026, 83,5% dos recursos foram julgados por decisão unânime, percentual quase idêntico ao de 2025, de 84,4%. As decisões por voto de qualidade, o critério de desempate, que tanta polêmica suscita e que há muito sustentamos ser legítimo e constitucional, [2] corresponderam a 6,1% dos julgamentos na parcial de 2026. A imagem de um órgão dividido e errático que a proposta sugere não encontra respaldo nos próprios números do Carf.

É preciso, contudo, reconhecer um ponto. Embora o número de casos decididos por voto de qualidade seja pequeno em proporção, esses casos tendem a se concentrar nos processos de maior valor, justamente os de elevada complexidade que dividem os julgadores. Isso não enfraquece o argumento; reforça-o. Os empates não costumam ocorrer em questões de fato, em que a prova resolve a controvérsia, mas em questões de interpretação da legislação, em que duas leituras juridicamente defensáveis se confrontam. [3]

É exatamente nessas hipóteses que faz sentido um critério de desempate e a opção do legislador, na Lei nº 14.689/2023, foi resolvê-las pelo voto de qualidade, com salvaguardas ao contribuinte. Tratar esses julgamentos interpretativos como sintoma de arbitrariedade é confundir a natureza do conflito com um defeito do foro que o decide.

PL 2.665/2026

O projeto é direto na pretensão. O artigo 1º extingue o Carf. O artigo 2º determina que as competências atualmente atribuídas ao órgão passem a ser exercidas pela Justiça Federal. O artigo 3º manda remeter à Justiça Federal, no prazo máximo de 90 dias, os processos pendentes. O artigo 4º prevê a distribuição desses processos às Varas Federais especializadas em matéria tributária, com preservação da documentação, dos atos praticados e das garantias do contraditório e da ampla defesa.

O artigo 5º, porém, apenas faculta ao Conselho da Justiça Federal instituir tais varas, o que significa que a própria especialização invocada pelo projeto não está assegurada. Os artigos 6º e 7º tratam da realocação de servidores e da extinção de estruturas. Os artigos 8º e 9º versam sobre regulamentação e vigência, ambas de noventa dias.

Já aqui salta aos olhos a marca do desconhecimento técnico. O processo administrativo fiscal federal é regido pelo Decreto nº 70.235, de 1972, que disciplina suas fases, da impugnação, julgada em primeira instância pelas Delegacias da Receita Federal de Julgamento, aos recursos, julgados pelo Carf. O projeto não toca nesse diploma. Limita-se a extinguir o Carf e a anunciar que a Justiça Federal exercerá suas competências, sem explicar como a nova competência judicial se articula com a primeira instância administrativa que continuaria de pé.

Permanecendo a fase da Delegacia de Julgamento, o que sucede após a decisão de primeira instância? O contribuinte recorre a quem, em que prazo, sob que rito, com ou sem suspensão da exigibilidade? O projeto silencia. Deixa um hiato na disciplina da passagem entre o julgamento administrativo de primeira instância e a suposta nova competência da Justiça Federal – hiato que só se explica por não se compreender a estrutura normativa que se pretende reformar. Reformar o contencioso administrativo sem tocar no Decreto nº 70.235, de 1972, é anunciar a demolição de um andar sem dizer o que sustenta o que resta.

A justificativa do projeto, no terceiro parágrafo, atribui ao modelo do Carf uma série de defeitos: a excessiva morosidade processual, a elevada concentração de valores bilionários, a instabilidade jurisprudencial, a insegurança decorrente de mudanças frequentes de entendimento e os questionamentos sobre a imparcialidade estrutural do órgão. A partir disso, promete que a extinção traria maior uniformização jurisprudencial, fortalecimento do controle jurisdicional, simplificação procedimental, redução da litigiosidade administrativa e ampliação da previsibilidade. Nenhum desses argumentos resiste ao confronto com a realidade. Vejamos.

Justificativa do PL e sua completa dissonância com a realidade

O primeiro argumento é a morosidade. Os números do próprio Carf mostram acervo em queda acentuada e tempo médio de tramitação em redução. Em abril de 2026, esse tempo era de 1.051 dias nas turmas ordinárias e extraordinárias, em trajetória descendente, e de 257 dias na Câmara Superior de Recursos Fiscais. Ninguém dirá que é um tempo ideal. Mas o argumento só se sustenta se a alternativa for mais rápida, o que não é.

O Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2022, estimou que um processo tributário no Brasil, considerando as fases administrativa e judicial, dura, em média, cerca de 19 anos (disponível [aqui](#)). Trocar o Carf pela Justiça Federal, em nome da celeridade, é deslocar o conflito para o ramo mais

lento do percurso.

O segundo argumento é a concentração de valores bilionários. Aqui, confunde-se a característica dos litígios com a qualidade do foro. A concentração de valor em poucos processos não é defeito do Carf; é traço dos próprios conflitos, que envolvem matérias como preços de transferência, ágio, operações societárias complexas, etc. Que 107 processos concentrem quase R\$ 300 bilhões não é motivo para retirá-los de um órgão especializado. É o contrário. São esses litígios, de elevada complexidade técnica e econômica, os que mais demandam julgadores dedicados à matéria e os que mais sofreriam se distribuídos a juízos generalistas. Afinal, a criação de uma “vara especializada” não garante, de forma alguma, a especialização do julgador que a ocupará.

O terceiro e o quarto argumentos — a instabilidade jurisprudencial e a insegurança decorrente de mudanças de entendimento — esbarram no dado da unanimidade. Mais de 83% das decisões do Carf, em 2025 e na parcial de 2026, foram unânimes. Um órgão que decide por unanimidade na grande maioria dos casos e dispõe de súmulas de observância obrigatória é tudo menos errático.

Acrescente-se que a instabilidade de entendimento é um problema bem mais agudo no próprio Judiciário, com suas reviravoltas jurisprudenciais e seus debates sobre modulação de efeitos. Substituir um colegiado nacional, dotado de mecanismos de uniformização, por incontáveis juízos de primeiro grau espalhados pelo país é a forma mais segura de multiplicar a dispersão de entendimentos, não de reduzi-la.

O quinto argumento seria a alegada parcialidade estrutural do órgão. O Carf é paritário, com o mesmo número de representantes da Fazenda e dos contribuintes. O critério de desempate foi objeto de leis sucessivas: a Lei nº 13.988/2020, que o resolvia em favor do contribuinte, e a Lei nº 14.689/2023, que restabeleceu o voto de qualidade com salvaguardas ao sujeito passivo, como a exclusão de multas em certas hipóteses. Esse ajuste contínuo demonstra que o tema vem sendo tratado pelo próprio sistema. Episódios de desvio individual, como os que motivaram a operação zelotes, citada na justificativa, são desvios de pessoas, combatidos por instrumentos próprios. Extinguir o órgão por causa deles seria como extinguir um tribunal porque um juiz delinuiu.

As promessas do projeto tampouco se sustentam. O controle jurisdicional não é fortalecido pela extinção do Carf, uma vez que o contribuinte sempre pôde levar a discussão ao Judiciário. O que se perde é uma camada adicional de controle, gratuita e especializada. A simplificação e a redução da litigiosidade administrativa são ilusórias, pois a litigiosidade não desaparece; apenas migra da esfera administrativa para a judicial, sobrecarregando ainda mais um Judiciário já saturado.

A Administração Tributária também perderia com a possibilidade, oferecida pelo Carf, de revisão da legalidade dos atos administrativos de exigência fiscal, sem o risco de sucumbência.

Equívoco da proposta de transferência para a Justiça Federal

A transferência das competências do Carf para a Justiça Federal merece crítica autônoma, pois o problema não está apenas no que se perde com a extinção do órgão, mas também na inadequação do destino escolhido.

Há, primeiro, um equívoco conceitual. A revisão administrativa da legalidade do lançamento é manifestação da autotutela da Administração, exercida no âmbito da própria estrutura do Poder Executivo. Não é função jurisdicional. As competências do Carf não são, por isso, transferíveis à Justiça Federal no sentido próprio, pois a Justiça Federal já dispõe de jurisdição, garantida pelo artigo 5º, XXXV, da Constituição. O projeto confunde controle administrativo com jurisdição e o que chama de transferência é, na verdade, a supressão pura e simples de um mecanismo de controle interno da Administração.

Há, em segundo lugar, a perda da especialização e, aqui, os dados do próprio Judiciário são eloquentes. O Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro, do Conselho Nacional de Justiça (disponível [aqui](#)), comparou varas generalistas e especializadas em matéria tributária. Nas generalistas, o tempo médio para a prolação de uma sentença de mérito foi de 379,10 dias.

Nas especializadas, o tempo das sentenças de mérito cai para 191,3 dias, cerca de metade, e o relatório conclui, de forma expressa, que as varas especializadas são mais céleres na prestação jurisdicional. Os conselheiros do Carf dedicam-se exclusivamente à matéria tributária e aduaneira, com um grau de especialização raramente encontrado fora desse ambiente. O juiz federal, por mais competente que seja, julga um amplo universo de matérias. A criação de varas especializadas, que o projeto apenas faculta, não se improvisa em noventa dias e, ainda que ocorresse, não reproduziria o grau de especialização existente no Carf.



Há, em terceiro lugar, a perda da gratuidade e da suspensão da exigibilidade sem garantia. Discutir no Carf não tem custos nem exige depósito ou penhora. Levar a mesma discussão à Justiça Federal impõe ao contribuinte — e à Fazenda Pública, em caso de sucumbência — um ônus que hoje não tem e desloca para o ambiente da cobrança judicial um conflito que poderia ter sido resolvido antes, na origem.

Conclusão

O Projeto de Lei nº 2.665/2026 parte de um diagnóstico equivocados e oferece uma solução inadequada, o que se evidencia em um texto que não demonstra domínio do que pretende reformar.

Embora os órgãos de julgamento que integram o contencioso administrativo fiscal federal possam ser aperfeiçoados — como já afirmei em outras oportunidades — a sua substituição pelo Poder Judiciário é medida negativa para a Administração Fazendária, que perde um filtro de qualidade de seus próprios atos sem a exposição a ônus sucumbenciais, para os contribuintes, que perdem uma instância gratuita e especializada de defesa, e para a sociedade, que herda um Judiciário ainda mais sobrecarregado e um contencioso fiscal ainda mais lento e generalista.

Em um momento em que se debatem intensamente os mecanismos de desjudicialização, esse projeto de lei está certamente fora de seu tempo.

[1] As estatísticas sobre o Carf utilizadas nesta coluna estão disponíveis [aqui](#).

[2] ROCHA, Sergio André. *Processo Administrativo Fiscal*. São Paulo: Almedina, 2018. p. 437-439.

[3] Sobre o tema, ver a importante pesquisa da professora e conselheira Maria Carolina Maldonado Mendonça Kraljevic (KRALJEVIC, Maria Carolina Maldonado Mendonça. *Planejamento Tributário: o impacto do critério de desempate nas decisões do CARF*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. p. 217-220).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-01/o-pl-de-extincao-do-carf-e-o-grave-risco-do-desconhecimento/>