



MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.160, DE 2023

Dispõe sobre a proclamação do resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e sobre a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para dispor sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.



CD/23081.18890-00

EMENDA Nº

Suprima-se o art. 1º da Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023:

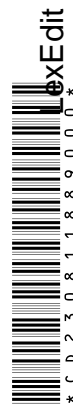
~~“Art. 1º Na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, o resultado do julgamento será proclamado na forma do disposto no § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.”~~

O art. 5º da Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º. Fica repristinado o art. 19-E da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, na redação anterior à alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023.”

JUSTIFICAÇÃO

Até a edição desta medida provisória, a legislação estabelecia que em caso de empate no julgamento de processo administrativo



CD230811889000
ExEdit





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADA SILVIA CRISTINA PL /RO

fiscal não seria aplicado o “voto de qualidade” previsto no art. 25, § 9º, do Decreto nº 70.235/1972, resolvendo-se a controvérsia favoravelmente aos contribuintes, na forma do art. 19-E da Lei nº 10.522/2002:

“Art. 19-E. ~~Em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência de crédito tributário, não se aplica 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 contribuinte.~~” (Incluído pela Lei nº 13.988, de 2020) (Revogado pela Medida Provisória nº 1.160, de 2023)

Como sabido, a extinção do “voto de qualidade” teve por intuito corrigir o problema da manutenção dos lançamentos fiscais em situações em que havia forte dúvida acerca da ocorrência do fato gerador, ocasionada pelo fato de o desempate ficar a cargo dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em regra, possuem viés fiscalista, ou seja, voltado à arrecadação.

Entretanto, a Presidência da República entendeu por bem editar a presente medida provisória sob a justificativa de que a extinção do “voto de qualidade” provocou a reversão do entendimento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) em grandes temas tributários, que passaram a ser favoráveis aos contribuintes, causando uma perda à arrecadação de aproximadamente R\$ 59 bilhões ao ano.

Em outros termos, a chamada “medida de recuperação fiscal” pretende evitar a perda dessas receitas.

Ocorre que, o contencioso administrativo não deve ser considerado um meio de arrecadação. Em verdade, sua finalidade é o controle de legalidade do ato administrativo, cuja autotutela deve ser exercida de maneira imparcial, permitindo-se a busca da realidade dos fatos, que, se confirmados, validarão o lançamento tributário efetuado. Portanto, o uso dessa prerrogativa para fins meramente arrecadatórios é ilegal e imoral, pois desvirtua a própria finalidade do contencioso administrativo (art. 37 da CF¹).

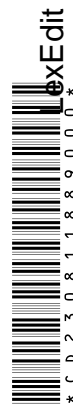
Além disso, o número de autuações canceladas por conta de empate a favor dos contribuintes é extremamente baixo, representando, respectivamente, 0,4%, 1,6% e 1,9% de todas as decisões dos anos de 2020 a 2022, conforme informações divulgadas pelo próprio tribunal², o que demonstra que as decisões são tomadas majoritariamente por unanimidade ou maioria, sendo o empate exceção:

¹ “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:”

² <http://carf.economia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-202212-final.pdf>



CD/23081.18890-00

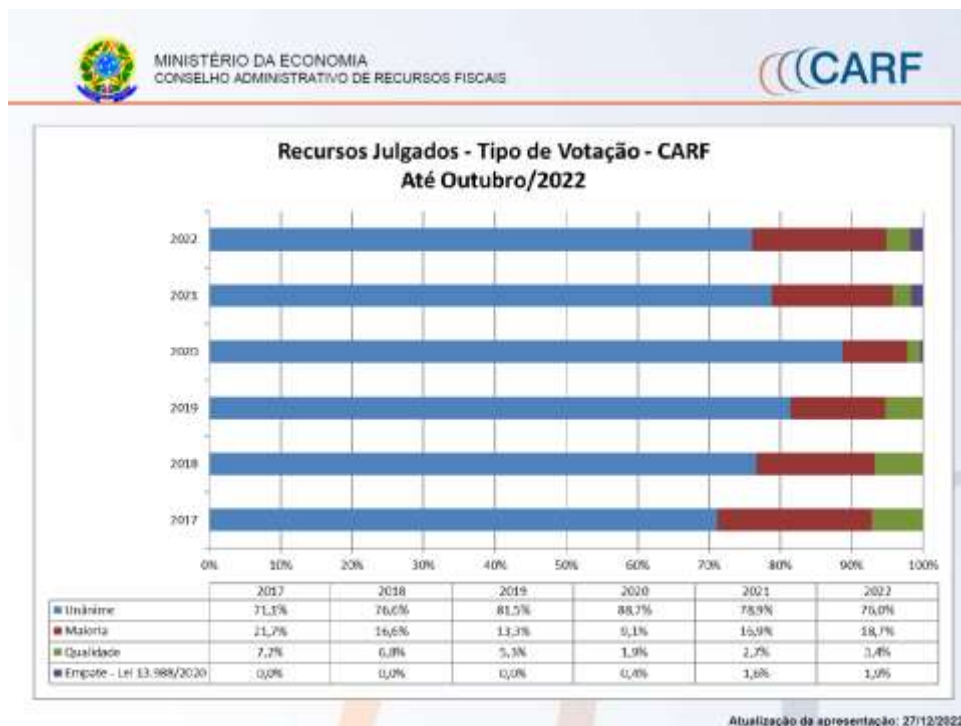


* C D 2 3 0 8 1 1 8 8 9 0 0 0 *





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADA SILVIA CRISTINA PL /RO



Diante da baixa representatividade, não há como se imputar exclusivamente à extinção do “voto de qualidade” a culpa pela queda na arrecadação³.

Outro ponto que merece atenção é o fato de que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001, a Constituição Federal passou a expressamente vedar a edição de medida provisória que verse sobre matéria natureza processual⁴, como é o caso do estabelecimento de novo critério para desempate de julgamentos ocorridos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), pois, ao alterar o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que “dispõe sobre o processo administrativo fiscal”, regula como se dará a solução de conflito (*in casu*, empate) nos órgãos

³ Vale lembrar que, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.988/2020, inúmeras sessões de julgamento do CARF foram suspensas, primeiro por conta da crise sanitária e econômica causada pelo coronavírus durante os anos de 2020 e 2021, depois pela greve dos Auditores Fiscais, que durou a maior parte do último ano.

⁴ É também o que reconhece a jurisprudência pacífica da Suprema Corte: *“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9º da Medida Provisória nº 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei nº 8.036/1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa aos arts. 22, inc. I, e 62, caput, da CF. Precedentes. Ação julgada procedente. É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais.”* (STF, ADI 2.736, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 29.03.2011)





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADA SILVIA CRISTINA PL /RO

colegiados daquele tribunal:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

[...]

b) direito penal, processual penal e processual civil;”

A natureza processual da matéria em questão já foi atestada, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento conjunto das ADI nºs 6.399, 6.403 e 6.415, que discutem a constitucionalidade da extinção do “voto de qualidade” pelo art. 28 da Lei nº 13.988/2020, conforme se extrai do voto do Relator, Min. Marco Aurélio, *in verbis*:

“Ante a coincidência de objetos, procedo à análise simultânea das ações diretas de inconstitucionalidade nº 6.399, 6.403 e 6.415, cujos processos foram distribuídos por prevenção. A de nº 6.402, formalizada pelo Procurador Geral da República, consiste em reprodução da ação de nº 6.399, decorrente de protocolo em duplicidade, tendo o próprio requerente postulado a extinção.

[...]

Compete ao Supremo, intérprete final da Constituição, examinar a validade, sob os ângulos formal e material, do artigo 28 da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, por meio do qual inserido o artigo 19-E na Lei nº 10.522 /2002. Com a alteração legislativa, ficou estipulada a inobservância, no âmbito do Carf, de composição paritária, do chamado voto de qualidade, atribuído ao Presidente de cada órgão fracionário, representante da Fazenda Pública, no “processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário”, sendo solucionado o conflito, em caso de empate, em favor do contribuinte.

[...]

O preceito objeto desta ação direta veicula norma processual, estabelecendo regra de julgamento a ser observada em procedimento administrativo fiscal.” (fls. 01-02;07)

Por fim, inexistente justificativa para tratamento da matéria



CD/23081.18890-00





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADA SILVIA CRISTINA PL /RO

via medida provisória, vez que a urgência e relevância são pautadas única e exclusivamente na necessidade de incremento da arrecadação, o que demonstra a potencial condenação da medida mesmo após sua conversão em lei:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/2016. CONVERSÃO NA LEI Nº 13.415/2017. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. REQUISITO DE URGÊNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. EXCEPCIONALIDADE ENSEJADORA DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NÃO CARACTERIZADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As alterações introduzidas pelo Projeto de Lei de Conversão n. 34/2016, posteriormente transformado na Lei n. 13.415/2017 são significativas a ponto de interromper a continuidade normativa do texto primitivo da Medida Provisória n. 746/2016, resultando na extinção parcial da presente ação por perda superveniente de objeto. Precedentes. 2. A inconstitucionalidade formal de medida provisória não se convalida com a sua conversão em lei, razão pela qual, conquanto haja perda de objeto relativamente à inconstitucionalidade material, remanesce o interesse de agir no que tange à inconstitucionalidade formal. 3. No limitado controle dos requisitos formais da medida provisória deve o Poder Judiciário verificar se as razões apresentadas na exposição de motivos pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a urgência e a relevância alegadas, sem adentrar ao juízo de fundo que o texto constitucional atribui ao Poder Legislativo. 4. Ação direta julgada improcedente.” (STF, ADI 5.599, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 26.11.2020)

Isto porque: i) existe regramento legal vigente, o que afasta a urgência e relevância da medida⁵; ii) permitir a edição de medida

⁵ “A análise constitucional do caso conduz à conclusão de que, tendo havido legislação específica sobre a matéria, com ênfase na urgência do cuidado normativo, não sobra espaço de atuação válida do Poder Executivo em sobreposição àquela do Poder Legislativo [...]. Assim, não havia e nem há vácuo legislativo na matéria, pelo que não há como se invocar a relevância para se ter por acionada, validamente, a competência executiva extravagante para a normatividade do tema. Portanto, não há como se dar por cumprido o requisito da relevância para o atendimento à previsão no art. 62 da Constituição. A matéria é relevante e, por isso, foi cuidada, em face das condições de carência, comprovador de quadro emergencial, foi objeto de cuidado legislativo específico e urgente. O desfazimento desta urgência apurada e legislada



CD/23081.18890-00



CD230811889000 exEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DEPUTADA SILVIA CRISTINA PL /RO

provisória seria autorizar a modificação abrupta de uma lei que foi discutida e votada democraticamente pelo Legislativo, como é o caso da Lei nº 13.988/2020, o que fere a separação dos Poderes; e iii) o “voto de qualidade” já é objeto de outros projetos legislativos, como o Projeto de Lei Complementar nº 17/2002, que trata do “Código de Defesa dos Contribuintes”, o qual permitiu que a matéria fosse discutida de forma longa e exaustiva, em respeito ao princípio do devido processo legal.

Ex positis, requeremos as inclusões dos textos sugeridos à proposta de conversão da medida provisória, como medida de inteira justiça.

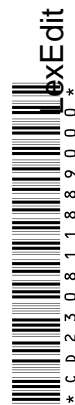
Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputada SILVIA CRISTINA

pelo Congresso Nacional não poderia ser irrelevante para o Poder Executivo impor o seu querer na forma tratada na medida provisória.” (STF, ADI-MC nº 7.232, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 10.01.2023)



CD/23081.18890-00



CD230811889000
ExEdit