

EMENDA Nº - CMMPV1160

(À Medida Provisória nº 1.160, de 2023)

Supressiva

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.

Art. 1º Suprima-se o art. 1º e o art. 5º da Medida Provisória nº 1.160, de 2023.

JUSTIFICAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a justificativa para veiculação do tema via medida provisória é a “*finalidade disciplinar a proclamação de resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e dispor sobre conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade.*”

Primeiramente, entende-se que a representatividade do voto de qualidade face aos julgamentos do CARF e valores neles discutidos não justificam a alteração dos critérios para voto de qualidade na redação do artigo 19-E da Lei nº 10.522, de 2002.

Isso porque, logo após a aprovação, em março de 2020, pelo Senado Federal do PLV nº 2/2020 mantendo a redação do artigo 19-E incluída pela Câmara dos Deputados, as alterações ensejaram diversas discussões no meio



acadêmico, entre conselheiros do CARF Procuradores da Fazenda Nacional, auditores da Receita Federal do Brasil e advogados. Entre os itens de dúvida, estava a relevância dos votos de qualidade nos julgamentos proferidos nos últimos anos e a forma como essa sistemática vem sendo utilizada.¹

Diante desse cenário, o INPER traçou o perfil dos julgamentos por voto de qualidade e avaliou sua representatividade no universo de julgamentos realizados pelo CARF entre 2017 e 2020. Na comparação tomou como base a média das decisões proferidas no período, constatou-se que as decisões com voto de qualidade representam, na média do período, 18,7% do valor total dos créditos tributários julgados pelo CARF, concentrados em uma média de 5,9% dos recursos apreciados entre janeiro de 2017 e fevereiro de 2020.² É de se notar que estamos diante de um espectro reduzido do CARF, não se justificando, *per si*, a alteração das medidas atualmente vigentes e objeto de amplos debates.

Em segundo lugar, a previsão da medida provisória vai de encontro à divergência aberta pelo Ministro Luis Roberto Barroso, acompanhada pelos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, nas ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo procurador-geral da República - ADI 6399, pelo Partido Socialista Brasileiro - ADI 6403 e pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ADI 6415.³

Ali, entendeu-se pelo improvimento das ADIs adotando seguinte tese de julgamento: *"É constitucional a extinção do voto de qualidade do presidente das turmas julgadoras do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), significando o empate decisão favorável ao contribuinte. Nessa hipótese, todavia, poderá a Fazenda Pública ajuizar ação visando a restabelecer o lançamento tributário"*.

Ainda, de forma acertada, o voto reconheceu que *"o voto de qualidade atribui ao presidente de turma julgadora o poder de proferir dois votos: um ordinário e outro de desempate, o que aponta para uma sistemática de duvidosa constitucionalidade: 1) em face da composição paritária do Carf, entre representantes da Fazenda e do Fisco; 2) em razão de sua subordinação ao Ministério da Economia, o que indica sua integração à estrutura de uma das"*

¹Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise_recorrencia_votos_qualidade_Carf_11052020.pdf

²Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise_recorrencia_votos_qualidade_Carf_11052020.pdf

³ Os processos tramitam no Plenário Virtual do STF apensados à ADI 6.399, que já recebeu dois votos, tendo o ministro Alexandre de Moraes pedido vista dos autos em 25 de junho.

*partes no processo; e que 3) tal voto de desempate é prerrogativa exclusiva do presidente das turmas julgadoras, posição sempre ocupada por representante do Fisco. Esses aspectos indicam uma posição de desequilíbrio, violando, diria, a paridade de armas necessária em cada disputa processual”.*⁴

Como já mencionado, mas interessante reforçar, tal entendimento foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, sendo o julgamento suspenso, em maio de 2022, com vista ao Ministro Nunes Marques. Nessa última sessão, portanto, por 5 votos à 1, entendeu-se pela constitucionalidade a extinção do voto de qualidade do presidente das turmas julgadoras do CARF nos casos em que houver empate no julgamento de processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário.

Um terceiro ponto é como a sistemática do voto de qualidade era utilizada no CARF antes da alteração do artigo 19-E da Lei nº 10.522/02 pela Lei nº 13.988/20, como uma contagem em dobro, voto duplo, vez que, sendo paritária sua composição, um mesmo julgador vota duas vezes.

Para entender melhor, vejamos a redação do artigo que vigorava antes da alteração do artigo 19-E da Lei nº 10.522/02 pela Lei nº 13.988/20, e que a MP 1160 pretende reavivar - art. 25, parágrafo 9º, Decreto 70.235/72, *os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, terão o voto de qualidade, e os cargos de Vice-Presidente, por representantes dos contribuintes.* Então, havendo divergência na votação, o voto do presidente, representante da Fazenda Nacional será computado duas vezes.

Ora, muito diferente daquilo que prevê o artigo supracitado, o artigo 19-E da Lei nº 10.522/02 com a alteração da Lei nº 13.988/20 traz justamente que não será computado em dobro o voto do presidente em caso de empate, mas que, caso haja dúvida quanto à possibilidade de exigência fiscal *in casu*, o contribuinte será eximido de tal cobrança, sem acrescer contagem em dobro ou duplicada. A lógica é de que, caso remanesça qualquer dúvida sobre a legitimidade da exigência estatal o cidadão deve ser eximido, tal qual deve ser o voto de minerva efetivamente.⁵

⁴ Para mais detalhes vide: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-26/justica-tributaria-voto-qualidade-carf-voto-ministro-barroso-adi-6399>.

⁵ O voto de qualidade ou de minerva é um dos meios empregados para a superação de situações de impasse em um julgamento. Atribui-se a um dos julgadores, normalmente o presidente do órgão colegiado, o poder de desempatar a votação, fazendo com que a sua posição prevaleça. Há notícia de que esse instrumento seja utilizado por inúmeros órgãos e entidades públicas no Brasil, a exemplo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, do Tribunal de Contas da União – TCU, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e

A sistemática de computar em dobro o voto é absolutamente incompatível com um órgão paritário, como é o caso CARF, vez que não estaríamos diante de um julgamento efetivamente paritário, pensando em um caso prático, em uma turma composta por oito conselheiros, casos das turmas ordinárias, quatro conselheiros representantes da fazenda e quatro conselheiros representante dos contribuintes, aqui teríamos, em verdade, 9 conselheiros, já que o conselheiro representante da fazenda e presidente da turma possui dois votos.

Agora pergunta-se, ainda, por qual razão isso é tão problemático para o CARF, ora, o contencioso administrativo fiscal possui claramente um interesse direto da Fazenda Pública, é de se reconhecer, portanto, que a **proposição da MP 1160 desequilibra a relação Fisco – Contribuinte no processo administrativo fiscal.**

E a estruturação do contencioso administrativo fiscal se dá justamente para que um órgão técnico-especializado e paritário possa lidar com esse quadro de complexificação de interesses ali envolvidos e a respectiva necessidade de que não deságuem no judiciário. É uma opção estatal de desconcentração/delegação para órgãos técnicos temas de grande especialização e complexidade, permitindo-lhes interpretação e aplicação de cunho mandatório, é o caso atualmente: *agências reguladoras, tribunais administrativos, Conselhos Administrativo (Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF; Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN, entre outros), Tribunais Arbitrais, Tribunais de Contas e muitos outros.*

Esses pontos permitem identificar liames que precisam ser bem definidos para que não tenhamos insegurança jurídica e o contribuinte possa confiar na solução paritária do litígio, utilizando a estrutura estatal administrativa criada para tanto. Por essas razões entende-se que os artigos 1º e 5º da MP 1160 devem ser suprimidos.

Sala da Comissão, em de de 2023

.....