



**MPV 1160  
00131**

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.160 de 2023**

Modifique-se o art. 5º da Medida Provisória 1.160 de 12 de janeiro de 2023 e o §1º do artigo. 16 da Lei nº 6.830 de 22 de setembro de 1980, e acrescente-se os arts. 18, 19-G e 19-H à Lei nº 10.522 de 19 de julho de 2002, e os §§3º e 4º ao art. 8º, e o inciso IV ao art. 16, todos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, conforme as redações a seguir propostas:

Art. 5º. O artigo 19-E da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19-E Na hipótese de ser resolvido favoravelmente à Fazenda Pública o julgamento de processo administrativo tributário pelo voto de qualidade a que se refere o § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972:

I – serão canceladas quaisquer penalidades aplicadas;

II – não incidirá a taxa prevista no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969;

III – não será exigida a prestação de garantia nos processos judiciais em que se discuta o crédito tributário.

§1º Os créditos tributários pendentes de inscrição em dívida ativa, já inscritos ou objeto de processo judicial em curso, constituídos nos termos do *caput*, não serão óbice à emissão de certidão de regularidade fiscal, nos termos do artigo 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.”

Além disso, inclua-se, onde couber, a redação dos arts. 18, 19-G e 19-H, da Lei nº 10.522/02, bem como dos artigos 8º e 16 da Lei nº 6.830/80, que passam a vigorar nos seguintes termos:

Art. 6º. O artigo 18 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a inclusão do inciso XI:

“Art. 18.....

XI – aos créditos tributários constituídos definitivamente nos termos do artigo 19-E desta Lei, quando houver despacho fundamentado do Procurador responsável pelo controle de legalidade dos débitos encaminhados para inscrição em dívida ativa da União, submetido à aprovação pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional;”



SF/23276.79833-81



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

Art. 7º. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a inclusão dos arts. 19-G e 19-H:

“Art. 19-G. Nos casos previstos no art. 19-E desta Lei, o sujeito passivo poderá celebrar acordo de transação especial com a Procuradoria da Fazenda Nacional, inclusive em relação ao montante principal do crédito, à forma e ao prazo para pagamento.

§1º A transação especial prevista no *caput* implicará o cancelamento dos juros de mora incidentes sobre o crédito tributário.

§2º A transação especial prevista no *caput* será realizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da constituição definitiva do crédito tributário.

§3º Durante o prazo previsto no §2º, os créditos tributários não serão óbice à emissão de certidão de regularidade fiscal do sujeito passivo, nos termos do artigo 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§4º A transação especial prevista no *caput* será regulamentada por ato específico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com fundamento nesta Lei, não se aplicando as disposições pertinentes à transação tributária previstas na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

§5º A transação especial prevista no *caput* poderá ser celebrada também em relação a créditos tributários que, até a data da edição da Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023, tenham sido definitivamente constituídos em decorrência de decisão administrativa proferida com empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

§6º Aplica-se o previsto no art. 19-E, incisos I e II, desta Lei à transação especial celebrada nos termos do §5º.

Art. 19-H. O disposto nos arts. 19-E e 19-G desta Lei são aplicáveis a todos os julgamentos finalizados a partir da vigência da Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023.

Art. 8º. Os artigos 8º e 16 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 8º. ....



SF/23276.79833-81



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

§3º O disposto nesse artigo não se aplica à cobrança da dívida ativa decorrente de processo administrativo tributário julgado pelo voto de qualidade previsto no artigo 25, §9º do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

§4º Nos casos do §3º, a execução fiscal será automaticamente sobrestada com a oposição de embargos pelo executado.

Art. 16. ....

IV - da juntada aos autos do comprovante de citação válida do executado, nos casos previstos no artigo 8º, §3º, dessa lei.”

§ 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução, exceto na hipótese prevista no inciso IV deste artigo.

## JUSTIFICAÇÃO

O enorme contencioso tributário do país, que em 2019 alcançou 75% do PIB<sup>1</sup>, desponta como sintoma<sup>2</sup> de um modelo frequentemente lembrado por sua complexidade<sup>34</sup> e incerteza<sup>5</sup>.

Em estudo da OCDE<sup>6</sup> foi atestado que as frequentes diferenças entre a norma jurídica originada do processo legislativo e sua respectiva interpretação pela Administração tributária

<sup>1</sup> Conforme informações disponíveis no relatório “Contencioso tributário no Brasil Relatório 2020 - Ano de referência 2019”, disponível em [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso\\_tributario\\_relatorio2020\\_vf10.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf), acessado em 02/02/2023.

<sup>2</sup> As causas do excessivo contencioso foram objeto de análise no artigo “O que origina o contencioso tributário?”, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/inspertax/o-que-origina-o-contencioso-tributario-31032022>, acessado em 01/02/2023.

<sup>3</sup> De acordo com a pesquisa “Tax Complexity Index”, das universidades alemãs LMU Munich e Paderborn, dos 69 países estudados em 2020, o Brasil figura na 5ª posição do ranking de complexidade da tributação da renda das pessoas jurídicas. Disponível em <https://www.taxcomplexity.org/>, acessado em 31/01/2023.

<sup>4</sup> Essa complexidade foi atestada no Acórdão nº 1105/2019 do Tribunal de Contas da União (“TCU”), que a atribuiu também à ausência de uma postura orientadora da Administração Tributária. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2347818%22>, acessado em 31/01/2023.

<sup>5</sup> De acordo com o estudo do “Centre for Business Taxation da Universidade de Oxford” ao verificar o nível de incerteza quanto à tributação de pessoas jurídicas em 21 países, o Brasil está em penúltimo lugar, à frente apenas da Índia. Disponível em: <https://etpf.org/papers/S001UncSrvy.pdf>. Acessado em 02/02/2023.

<sup>6</sup> “Tax Certainty - IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers”. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-certainty-report-oecd-imf-report-g20-finance-ministers-march-2017.pdf>. Acessado em 02/02/2023.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do SENADOR WEVERTON**

estão entre os principais fatores que causam insegurança e conflituosidade nas relações tributárias.

Marcado pela "maldição do lançamento por homologação"<sup>7</sup>, o sistema brasileiro transfere ao contribuinte o ônus de inaugurar a interpretação das normas tributárias desprovido de prévia orientação da Administração tributária, devendo apurar, declarar e pagar suas obrigações corretamente, em meio a um emaranhado de mais de 26 mil atos normativos vigentes<sup>8</sup>, ficando sujeito ao prazo de 5 anos para que a Administração Tributária homologue sua conduta.

Nesse cenário de insegurança jurídica, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão quase centenário e altamente qualificado, ao realizar o controle de legalidade dos atos administrativos fiscais<sup>9</sup>, orienta os contribuintes quanto à melhor interpretação a ser dada a esse emaranhado de normas, o que estabiliza as relações entre fisco e contribuinte. Composto por julgadores com experiência e conhecimento especializado em matéria tributária e aduaneira, o CARF profere julgamentos técnicos e atua como importante agente de uniformização do entendimento da Administração tributária.

Assim, os casos de empate em julgamento administrativo pelo CARF revelam que há relevante dúvida na interpretação da legislação tributária, sendo necessário regulamentar os efeitos decorrentes da constituição definitiva de crédito tributário em decisões proferidas com aplicação do voto de qualidade, em especial para atender ao princípio da “dúvida pró-contribuinte”, refletido pelos artigos 112 do Código Tributário Nacional e 5º, incisos LIV e LVII, da Constituição Federal.

Importante lembrar que, em voto proferido no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.399, 6.403 e 6.415<sup>10</sup>, o Ministro Alexandre de Mores destacou que “Se há um sistema protetivo ao contribuinte, me parece mais razoável (...) que o empate seja a favor do contribuinte do que do Fisco porque a Constituição prevê todo um arcabouço normativo de proteção ao contribuinte.”.

---

<sup>7</sup> Conforme a expressão utilizada pelo Professor Eurico de Santi, detalhada no artigo “A “maldição” do lançamento por homologação”, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-ago-01/eurico-santi-maldicao-lancamento-homologacao>, acessado em 18/01/2023.

<sup>8</sup> De acordo com o Acórdão nº 1105/2019 do Tribunal de Contas da União, até setembro de 2017 estavam vigentes, apenas na esfera federal, 26 mil atos normativos.

<sup>9</sup> A relevância do CARF no contexto brasileiro é reforçada pelo racional exposto nos artigos “O Carf em um Jogo de Dados”, disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2019/07/01/o-carf-em-um-jogo-de-dados.ghtml>, acessado em 02/02/2023, e “O início de uma reforma do processo administrativo fiscal federal”, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inicio-reforma-processo-carf-05042019>, acessado em 02/02/2023.

<sup>10</sup> As ações foram ajuizadas para requerer a declaração de inconstitucionalidade do artigo 19-E da Lei nº 10.522/02, na redação conferida pela Lei nº 13.988/20.





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do SENADOR WEVERTON**

Na mesma oportunidade, o Ministro Luís Roberto Barroso chamou a atenção para o “amplo sistema constitucional de proteção de direitos e garantias fundamentais do contribuinte contra eventuais excessos cometidos pelo Estado”, encartado no princípio da “dúvida pró-contribuinte”.

A partir dessas premissas, esta emenda aditiva propõe três efeitos automaticamente decorrentes da decisão do CARF com voto de qualidade favorável à Fazenda Nacional: (i) o afastamento de quaisquer penalidades aplicadas, (ii) a dispensa do pagamento da taxa prevista no art. 1º do Decreto-lei nº 1.025/69, e (iii) a inexistência de garantia para a discussão judicial do crédito tributário.

De plano, esclareça-se que, para fins da interpretação do art. 19-E da Lei nº 10.522/02, são considerados “processos administrativos tributários” aqueles regulados pelo Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, instaurados para a determinação e exigência de crédito tributário, por qualquer ato praticado pela autoridade administrativa no lançamento de ofício ou na apreciação de declaração de compensação.

Além disso, o disposto no artigo 19-E aplica-se aos casos de empate envolvendo questões de mérito, processuais e a imputação de responsabilidade tributária, afastando qualquer dúvida quanto à ampla abrangência da norma a todo e qualquer processo administrativo tributário julgado pelo voto de qualidade.

Se houve dúvida suficiente para gerar divergência entre os conselheiros representantes do fisco e dos contribuintes, julgadores reconhecidamente qualificados, então o contribuinte não pode ser penalizado e onerado pela conduta que adotou e que originou o lançamento<sup>11</sup>.

No que diz respeito à exclusão das penalidades proposta no inciso I do art. 19-E, é importante esclarecer que o texto legal abrange, além das penalidades aplicadas no próprio processo administrativo decidido pelo voto de qualidade, aquelas impostas em sua decorrência, ainda que em processos autônomos. Cita-se como exemplo a eventual aplicação de multa isolada decorrente de compensação não homologada.

Além disso, como forma de reduzir os ônus acarretados aos contribuintes em decorrência da dúvida interpretativa, propõe-se a dispensa de oferecimento de garantia para a oposição de embargos à execução fiscal, com o sobrestamento do processo executivo. Previu-se também que o termo inicial para a oposição dos embargos à execução fiscal nessas hipóteses seja a juntada do comprovante de citação aos autos.

---

<sup>11</sup> WAERZEGGERS, Christophe; HILLIER, Cory; AW, Irving. Tax Law IMF Technical Note: Designing interest and tax penalty regimes. International Monetary Fund, IMF Legal Department. Volume 1, 2019. Disponível: <https://www.imf.org/en/Publications/Tax-Law-Technical-Note/Issues/2019/04/04/Designing-Interest-and-Tax-Penalty-Regimes-46648>, acessado em 31/1/2023.





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do SENADOR WEVERTON**

A previsão quanto à dispensa de apresentação de garantia tem reflexos, ainda, para a emissão da certidão de regularidade fiscal dos contribuintes. O artigo 206 do Código Tributário Nacional determina que a certidão positiva terá efeitos de negativa quando os créditos tributários tenham sua exigibilidade suspensa ou estejam garantidos.

Como decorrência lógica da desobrigação à apresentação de garantia nas hipóteses de créditos tributários constituídos em julgamentos com voto de qualidade favorável à Fazenda, propõe-se a inclusão de previsão de que os créditos tributários pendentes de inscrição em dívida ativa, já inscritos ou objeto de processo judicial em curso, não obstem a emissão de certidão de regularidade fiscal.

Adicionalmente, aproveitando a bem-sucedida experiência da Administração Tributária com esse novo e promissor meio de resolução de conflitos, a emenda autoriza a realização de transação administrativa entre sujeito passivo e Procuradoria da Fazenda Nacional nos casos julgados favoravelmente ao Fisco, com desempate pelo voto de qualidade. A transação poderá ser realizada no prazo de 180 dias a contar da constituição definitiva do crédito tributário, podendo abranger seu montante principal, os prazos e formas de pagamento, entre outros aspectos a serem oportunamente regulamentados pela PGFN.

Por se tratar de transação especial, não se aplicarão a ela as limitações previstas na Lei nº 13.988/20, incentivando a utilização da medida como alternativa ao litígio pela via judicial.

Como forma de garantir a isonomia entre os contribuintes submetidos a julgamentos com a aplicação de voto de qualidade na vigência de quaisquer normas que o tenham regulamentado no âmbito do CARF, propõe-se que a transação especial abranja também os créditos tributários definitivamente constituídos nesses termos até a data da edição da MP nº 1.160/23.

Ainda em respeito à isonomia, assegura-se também a aplicação dos incisos I e II, do art. 19-E, à transação especial celebrada nos termos do §5º, sendo canceladas as penalidades e afastada a incidência da taxa prevista no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025/69.

Vale lembrar que a adoção de meios alternativos de solução de conflitos tributários é medida amplamente adotada na experiência internacional<sup>12</sup> e cuja implementação é incentivada pela OCDE<sup>13</sup>. No Brasil, preocupado com a alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário,

<sup>12</sup> Em pesquisa comparada sobre outros 7 países, entre eles, integrantes da OCDE e do G20, identificou-se que 6 das jurisdições analisadas possuem mecanismos alternativos de soluções de disputas tributárias, como a mediação, a transação e a arbitragem, o que não se verifica no Brasil, que conta apenas com as ainda incipientes medidas de transação e que impactam diretamente no volume do contencioso. A pesquisa foi divulgada por meio do relatório "Contencioso administrativo tributário federal - Uma análise comparativa entre Brasil e sete países", disponível em [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Contencioso-administrativo-tribut%C3%A1rio-federal\\_Uma-an%C3%A1lise-comparativa-entre-Brasil-e-sete-pa%C3%ADses.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Contencioso-administrativo-tribut%C3%A1rio-federal_Uma-an%C3%A1lise-comparativa-entre-Brasil-e-sete-pa%C3%ADses.pdf), acessado em 01/02/2023.

<sup>13</sup> "Tax Certainty - IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers". Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-certainty-report-oecd-imf-report-g20-finance-ministers-march-2017.pdf>. Acessado em 20/10/2021.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou recomendação expressa para que seja priorizada, pelos magistrados, a solução consensual de controvérsias em processos de natureza tributária<sup>14</sup>.

Propõe-se que a transação especial resulte no cancelamento total dos juros como forma de incentivar o contribuinte a encerrar a discussão. Contudo, caso ao final do prazo de 180 dias o contribuinte opte por judicializar a discussão, os juros serão restabelecidos. Apesar de redundante, ressalte-se que o mesmo não acontecerá com as penalidades: a redação do art. 19-E, inciso I, é clara ao determinar que as multas, de todas as espécies, serão canceladas na hipótese de julgamento por voto de qualidade favorável à Fazenda Nacional.

Como forma de proteger o regular exercício das atividades dos contribuintes, propõe-se também que os créditos tributários que tenham sido negociados na transação especial não representem óbice à emissão da certidão de regularidade fiscal.

Também se propõe conceder à Procuradoria da Fazenda Nacional a prerrogativa de não prosseguir com a inscrição em Dívida Ativa da União ou com o ajuizamento da respectiva execução fiscal, nos casos em que, de forma fundamentada, reconheça haver risco de improcedência da cobrança.

Isso porque, com a judicialização da cobrança, a União incorrerá no elevado risco de condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais, incidentes em 10% a 20% do valor da causa, percentuais que, nos termos do artigo 85 do Código de Processo Civil (CPC) e no entendimento já manifestado pelo STJ<sup>15</sup>, são igualmente aplicáveis à Fazenda Pública e aos particulares. Assim, a medida é apresentada como forma de mitigar os potenciais danos ao Erário decorrentes da cobrança de créditos tributários controvertidos e com probabilidade de cancelamento em juízo.

Ultrapassando os prejuízos às partes, também sob o aspecto coletivo se verificam os prejuízos do aumento de litigiosidade, pois a sociedade arca com esses custos direta e indiretamente, pagando mais tributos e com menos crescimento econômico, dado que recursos são alocados em atividades não produtivas.

Por último, a fim de assegurar o direito dos contribuintes que foram submetidos à regra restabelecida pela MP 1.160/23 e garantir a prevalência do princípio constitucional da isonomia, a emenda aditiva propõe que o disposto nos arts. 19-E e 19-G seja aplicável a todos

<sup>14</sup> Nesse sentido é a Resolução CNJ nº 120/2021, disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>, acessado em 1/2/2023.

<sup>15</sup> Como definido no julgamento do Tema Repetitivo 1076, representado pelos REsp 1850512/SP, REsp 1877883/SP, REsp 1906623/SP e REsp 1906618/SP.





**SENADO FEDERAL**

Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

os julgamentos finalizados a partir da vigência da MP, isto é, durante a sua vigência e posteriormente à sua eventual conversão em lei.

Sala das Sessões,

Senador WEVERTON



SF/23276.79833-81