



**MPV 1160  
00135**

**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

**EMENDA N° - CMMPV**  
(à MPV 1.160/2023)

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

SF/23736.13855-44

## JUSTIFICATIVA

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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup>Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise\\_recorrencia\\_votos\\_qualidade\\_Carf\\_11052020.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise_recorrencia_votos_qualidade_Carf_11052020.pdf)

<sup>2</sup>Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise\\_recorrencia\\_votos\\_qualidade\\_Carf\\_11052020.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/05/Analise_recorrencia_votos_qualidade_Carf_11052020.pdf)

SF/23736.13855-44

**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, Cármem Lúcia e Ricardo Lewandowski, nas ações diretas de constitucionalidade 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.<sup>3</sup>**

Ali, entendeu-se pelo improviso 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 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".<sup>4</sup>

Como já mencionado, mas interessante reforçar, tal entendimento foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Cármem 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

---

<sup>3</sup> 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.

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



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

julgamento de processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário.

SF/23736.13855-44

**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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Vide: Voto do Ministro Luiz Roberto Barroso na ADI 6399, página 11. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899306>



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

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.

SF/23736.13855-44  
|||||

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 das Sessões,

**Senador ZEQUINHA MARINHO**  
**PL/PA**