



Número: **1023961-69.2020.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **17ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **22/04/2020**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Competência Tributária, Extinção do Crédito Tributário, Lançamento**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO - INDEPAD (AUTOR)		BARBARA BARRETO GOMES (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
222477371	22/04/2020 16:37	<a href="#">inicial_acp_voto_de_qualidade</a>	Inicial



FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA  
\_\_\_\_ VARA CÍVEL FEDERAL DA SEÇÃO DO DISTRITO  
FEDERAL - SJDF**

**INSTITUTO DE DEFESA EM PROCESSO  
ADMINISTRATIVO - INDEPAD**, pessoa jurídica de direito privado,  
organização não governamental, inscrita no CNPJ/MF sob nº  
29.479.242/0001-91, com sede à SAUS Quadra 03, Bloco C, Lote 2 - Sala 608  
- ASA SUL – BRASÍLIA – DF, CEP: 70.070- 934 - CONDOMÍNIO DO  
EDIFÍCIO BUSINESS POINT, representado por seu Presidente Felipe  
Teixeira Vieira, brasileiro, casado, advogado, portador da cédula de identidade  
nº 2.305978, inscrito na OAB-SP sob nº 389.419 e no CPF/MF sob nº  
020.144.391-09, residente e domiciliado em Brasília-DF, vem,  
respeitosamente, por seus advogados constituídos, com fundamento da Lei  
7.347/85, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face da **UNIÃO**, com endereço já conhecido por esta serventia, pelas razões  
de fato e de direito a seguir expostas.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## RESUMO:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ADVENTO DO ART. 28 DA LEI 13.988 DE 2020 - FIM DO VOTO DE QUALIDADE NO JULGAMENTO DE RECURSOS FISCAIS EM CAMERAS PARITÁRIAS – VIOLAÇÃO AO ART. 142, CTN – ATUAÇÃO PRIVATIVA DA AUTORIDADE FISCAL – LANÇAMENTO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA RESEVADA A LEI COMPLEMENTAR – IMPOSSIBILIDADE DA EXISTÊNCIA DE UMA LEI ORDINÁRIA ALTERANDO LEI COMPLEMENTAR – VILAÇÃO A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NORMATIVA - O VOTO DE QUALIDADE NÃO VIOLA O ART. 112 DO CTN - INCONSITUCIONALIDADE – MATÉRIA ESTRANHA A MP899 QUE DEU ORIGEM – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA – VIOLAÇÃO AO REGULAR PROCESSO LEGISLATIVO-**

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

**- RISCO A SAÚDE FINANCEIRA DO ESTADO – DIMINUIÇÃO DE ARRECADAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA – INSEGURANÇA JURÍDICA  
- LIMINAR - FUMUS BONI IURIS PRESENTE - PERICULUM IN MORA DEMONSTRADO.**

## **DA LEGITIMIDADE DO AUTOR**

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina sobre a ação civil pública, traz o seguinte rol taxativo de legitimados para propor a ação em tela:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014)

A parte autora se encaixa perfeitamente no legitimado descrito no art 5, V, da norma transcrita acima.

O INDEPAD, é uma associação de direito privado sem fins lucrativos que teve suas atividades iniciadas em 24 de novembro de 2014, cumprindo fielmente a exigência da alínea “a”, do art. 5, V.

Quando ao cumprimento da alínea “b” deste mesmo inciso, transcreve-se aos autos a descrição do objeto social da instituição:

Artigo 4º- O objeto social do **INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO – INDEPAD**, é a defesa dos direitos de seus membros/integrantes, em processo administrativo ordinário, disciplinar, fiscal, regulatório e outros; assim como instituir, gerir e fiscalizar e certificar normas de *compliance* junto a instituições e empresas privadas; Atuar como Observatório, ou seja, analisar, periodicamente, casos julgados pelos Tribunais do país, que produzam impacto relevante sobre o Direito.; Promover encontros e palestras no âmbito geral do objeto abaixo discriminado.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Artigo 5º- No cumprimento de seus fins sociais e objetivos  
O **INSTITUTO INDEPAD** se propõe:

- I. Promover a defesa de seus membros / integrantes, em processo administrativo ordinário, disciplinar, fiscal, regulatório e outros;
- II. Atuar como *amicus curiae* em processos administrativos;
- III. Ajuizar ações em defesa da legalidade dos processos administrativos;
- IV. Promover o estudo com pesquisas científicas e celebrar palestras do Processo Administrativo, tanto na área do direito administrativo público e privado;
- V. Manter intercâmbio de caráter público, privado, científico, cultural, internacional, com outros Institutos e entidades afins, nacional e estrangeiras, podendo delas participar ou promover atividades conjuntas;
- VI. Assinar Contratos e Convênios de prestação de serviços jurídicos, com Órgãos Públicos e Instituições Privadas;
- VII. Promover a ética, a paz, a cidadania, direitos humanos, democracia e outros valores universais;
- VIII. Promover os direitos estabelecidos e a construção de novos direitos;

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- IX. Promover a realização de projetos, eventos, pesquisas e consultorias nas áreas técnico-científicas, no âmbito do direito administrativo;
- X. Promover a educação, objetivando a formação, o treinamento e aperfeiçoamento na área administrativo, público e privada, através de cursos, congressos, seminários, conferências e demais atividades congêneres, inclusive utilizando os meios de comunicação em sistemas de educação presencial e à distância, observada a forma complementar de participação das organizações qualificadas.

É indubitável que a alínea b também se encontra devidamente cumprida. A proteção da ordem econômica dialoga diretamente com a defesa dos cidadão e com a defesa da democracia.

Por conseguinte, é nítida a legitimidade da autora na propositura da presente ação. Inexiste qualquer óbice ou dúvida sobre esta preliminar.

## **DA ISENÇÃO DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS**

Preconiza o artigo 18, da Lei 7.347/85:

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

O Autor propõe a presente ação tendo como objetivo a proteção a ordem econômica nacional, representando claro interesse coletivo difuso. A catástrofe econômica que a extinção do voto de qualidade é sem precedente e incapaz de ser quantificada, além de todo o seu impacto em milhares de processos penais referentes a crime contra a ordem econômica. Qualquer aspecto econômico representa um nítido interesse coletivo, e, o seu colapso, claro dano difuso.

Conforme jurisprudência uníssona do Colendo Superior Tribunal de Justiça, nas ações civis públicas são isentas de recolhimento de custas as associações. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. ALEGADA ISENÇÃO NO RECOLHIMENTO DAS CUSTAS JUDICIAIS NO ÂMBITO DO STJ POR SE TRATAR DE ASSOCIAÇÃO AUTORA QUE PROPÔS AÇÃO CIVIL PÚBLICA NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. NÃO APLICAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 18 DA LEI N.7.347/1985 (LACP) E 87 DA LEI N. 8.078/1990 (CDC). APLICAÇÃO DO ARTIGO 111 DO CTN PARA AFASTAR, EM PRINCÍPIO, A ALEGADA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA, NO ÂMBITO DO SUPERIOR

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE DISPONHA SOBRE O RECOLHIMENTO DE CUSTAS NESSE TIPO DE INCIDENTE PROCESSUAL. TRIBUTO NÃO DEVIDO PARA IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. RESCISÓRIA. VALOR DA AÇÃO PRINCIPAL ATUALIZADO MONETARIAMENTE. BENEFÍCIO ECONÔMICO. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA JULGADA IMPROCEDENTE.

**1. Ante a necessidade de conferir às regras de isenção tributária interpretação restritiva (art. 111 do CTN), as disposições dos arts. 18 da Lei n. 7.347/1985 e 87 da Lei n. 8.078/1990 só impediriam o adiantamento das custas judiciais em ações civis públicas, em ações coletivas que tenham por objeto relação de consumo e na ação cautelar prevista no art. 4º da Lei n. 7.347/1985, não tendo o condão de obstar a antecipação das custas nos demais tipos de ação, como, por exemplo, em ações rescisórias ou em incidentes processuais.**

2. Como a impugnação ao valor da causa não consta na Tabela "B" da Lei n. 11.636/2007, lei específica que dispõe sobre as custas judiciais devidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, não se pode exigir o recolhimento das custas judiciais nesse tipo de incidente processual.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

3. Consoante orientação jurisprudencial desta Corte de Justiça, em sede de ação rescisória, o valor da causa, em regra, deve corresponder ao da ação principal, devidamente atualizado monetariamente; exceto se houver comprovação de que o benefício econômico pretendido está em descompasso com o valor atribuído à causa, hipótese em que o impugnante deverá demonstrar, com precisão, o valor correto que entende devido para a ação rescisória, instruindo a inicial da impugnação ao valor da causa com os documentos necessários à comprovação do alegado.

4. Impugnação ao valor da causa julgada improcedente.

(Pet 9.892/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 11/02/2015, DJe 03/03/2015) **Grifo Nosso**

Assim sendo, pugna pelo recebimento da presente ação com a isenção de recolhimento de custas processuais.

## **ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO PROCESSUAL**

A Ação Civil Pública é instrumento processual adequado à tutela dos direitos difusos e coletivos, assim como contra infrações à ordem econômica, nos termos do artigo 1º, IV, da Lei 7.347/85, que assim disciplina:

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I- ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

**IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

**V - por infração da ordem econômica;**

VI - à ordem urbanística.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

VIII – ao patrimônio público e social. (**grifo nosso**)

Nesta moldura, a via eleita para o pleito da suspensão do art. 28 da Lei 13.988 de 2020, que em suma extingue o voto de qualidade, demonstra-se completamente viável.

A extinção do voto de qualidade representa clara infração a ordem econômica vigente. Sua manutenção no ordenamento jurídico é capaz de gerar graves danos ao erário com a abertura para possíveis pedidos de restituição para aqueles que tiveram crédito constituído mediante o uso do voto de qualidade, além de ter o condão de reduzir significamente a arrecadação de receitas públicas Além disso, cumpre destacar que terá impacto

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

direto em vários processos surgidos com Operação Lava Jato.

## DOS FATOS

Trata-se de Ação Civil Pública pleiteando o afastamento da aplicação do norma que, em suma, extinguiu o voto de qualidade no âmbito do Conselho de Administração de Recursos Fiscais – CARF.

A Lei 13.988/2020, publicada em 14 de abril de 2020, após ser sancionada pelo Presidente da República, resulta de conversão da Medida Provisória nº 899 de 2019, apelidada de MP do Contribuinte Legal, em lei.

Tal ordenamento estabelece diretrizes para transações tributárias e, em clara afronta à Magna Carta, trouxe consigo absurda redação em seu artigo 28, in verbis:

Art. 28. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-E:

"Art. 19-E. Em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do 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."

O Decreto nº 70.235/72, recepcionado com força de lei pela Constituição Federal de 1988, que prevê que os julgamentos de recursos de segunda instância fica à cargo do CARF – Conselho Administrativo de

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Recursos Fiscais, órgão *colegiado e paritário*, integrante do Ministério da Economia, traz no mencionado dispositivo o voto de qualidade a ser dado por autoridade fazendária em caso de empate nos julgamento de recursos fiscais. Vejamos sua redação:

Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: (Vide Decreto nº 2.562, de 1998) (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001) (Vide Medida Provisória nº 449, de 2008)

§ 9º 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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

A extinção desse instituto representa clara afronta ao mandamento constitucional, uma vez que dilui a competência dada aos representantes fazendários na defesa da saúde financeira do Estado. Além disso, também se apresenta como uma óbvia afronta ao disposto no Código Tributário Nacional, lei ordinária recepcionada com força de Lei Complementar pela CF. Dessa forma, existe nítida usurpação da competência desta norma quando subsiste norma em clara desacordo com aquela.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

A eficácia da norma atacada tem catastróficas consequências econômicas e jurídicas. Ressalta-se que com o cenário de pandemia causado pela COVID-19, o país se encontra à beira de verdadeiro colapso econômico, não podendo comportar o efeito devastador emanado da eficácia decorrente da vigência absurda de ilegal e inconstitucional norma.

## **DO DIREITO**

### **DA PREVISÃO DO ART. 142 DO CTN – ATUAÇÃO PRIVATIVA DA AUTORIDADE FISCAL – NORMA DO CTN – RESERVA LEI COMPLEMENTAR – IMPOSSIBILIDADE DE LEI ORDINÁRIA MODIFICAR LEI COMPLEMENTAR**

O voto de qualidade está previsto no Decreto nº 70.235/72 (redação dada pela Lei nº 11.941/09). Consiste em voto de minerva dado pelo Presidente da turma colegiada em caso de empate em julgamento. Nesta seara, destaca-se que somente conselheiros representantes fazendários é que podem ocupar a função de presidente das Turmas Ordinárias da CARF e da CSRF. Com efeito, de acordo com:

- (i) o art. 23 do Regimento Interno do CARF, as turmas de julgamento são integradas por 8 (oito) conselheiros, sendo 4 (quatro) representantes da Fazenda Nacional e 4 (quatro) representantes dos contribuintes;
- (ii) a Portaria do Ministério da Fazenda (MF) (atual Ministério da Economia) nº 147/07, que aprovou o Regimento Interno da CSRF,

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- a Câmara Superior é integrada pelo Presidente (representante fiscal) e Vice-Presidente do CARF (representante dos contribuintes), sendo que as turmas de julgamento serão complementadas pelos Presidentes (representante fiscal) e Vice-Presidentes (representante dos contribuintes) das câmaras ordinárias, respectivamente, ou seja, mantendo-se a estrutura paritária do Tribunal com um número igual de conselheiros representantes do Fisco e dos contribuintes; e
- (iii) (iii) o art. 25, § 9º, do Decreto nº 70.235/72, os cargos de presidente das turmas serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, terão o voto de qualidade.

Esse instituto tem sido necessária ferramenta no julgamento de importantes discussões tributárias, como destaque, em processos derivados da Operação lava jato.

A extinção do voto de qualidade defendida pela pelo art 28 da Lei 13.988/2020 representa grave afronta ao disposto no artigo 142 do CTN.

O art. 142 do CTN versa sobre a atribuição privativa de auditor fiscal. Vejamos:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Assim, compete privativamente aos auditores fiscais o lançamento tributário. Nesse sentido, o processo administrativo fiscal foi inclinado, sempre e de toda a forma, a não deixar fora do alcance dos auditores fiscais a constituição do crédito tributário.

O fato de termos – na segunda instância de julgamento – a representatividade da sociedade – nos conselhos de contribuintes – não retira o fato de que o modelo impõe o voto de qualidade aos membros da Fazenda Pública – no caso os auditores<sup>1</sup>. A presença dos contribuinte fomenta a legitimidade das decisões e corrobora com o exercício da democracia defendido por nossa Constituição.

O voto de qualidade foi portanto construído a fim de permitir que a última palavra sobre a construção do crédito tributário permanecesse com a autoridade tributária, respeitando o exposto no art. 142 do CTN.

---

<sup>1</sup> Aos auditores cabe privativamente o lançamento (artigo 142 do CTN), sendo que como conselheiros exercem o voto de qualidade no CARF. Aos tribunais administrativos fiscais estaduais e municipais cabe o julgamento dos recursos de autos de infração de tributos que estejam sob sua competência, à semelhança do CARF.

Tanto o CARF como os tribunais administrativos estaduais e municipais exercem papel relevante nas relações entre o Fisco e o contribuinte, seja na legitimação do título que venha a fundamentar eventual execução, seja na disponibilização ao contribuinte de um ambiente técnico e imparcial em que ele possa demonstrar os seus argumentos relativos à validade do crédito tributário.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

O fim do voto de qualidade defendido pelo artigo 28 da Lei 13.988/2020 viola completamente o exposto no artigo do CTN. Sua extinção ataca a competência dos representantes fazendários que acabam por perder a total independência para dar a última palavra sobre o constituição do crédito tributário.

Em outras palavras, perde seu papel de protagonismo na proteção das finanças públicas e vira coadjuvante. Este fato abre as portas para sérios declives no erário.

Salienta-se que o contribuinte em nenhum momento é prejudicado pelo voto de qualidade. Primeiro que ele só é utilizado em caso de empate e segundo que a decisão final no âmbito administrativo não impede que ele busque o âmbito judiciário na defesa de seu direito quando julgar prejudicado. Para o contribuinte, a decisão administrativa final só gera *coisa julgada formal*.

Ora, o contribuinte tem plenos mecanismo de exercer seu direito de ampla defesa e contraditório. O voto de qualidade em nada o prejudica.

A última palavra como sendo do Fisco é plenamente cabível na seara do direito tributário. Na própria definição de tributo, sua natureza compulsória demonstra sua imperatividade. O lançamento pela autoridade tributária é ato vinculado e não discricionário. Se assim o é, se sua obrigação decorre de lei, depreende-se que sua figura representa claro exercício de democracia.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Outrossim, a que se destacar que quanto ao órgão fazendário, a maior parte da doutrina defende que a decisão final administrativa faz *coisa julgada material* para a Fazenda Pública. Nesses termos, seria inadmissível que ela judicializasse processos em que o sujeito passivo tivesse saído vitorioso.

Isso porque a decisão final administrativa se coaduna justamente com o postulado de que a Administração tem faculdade de revisar seus próprios atos. Os princípios da inafastabilidade da jurisdição e da isonomia seriam inaplicáveis ao Fisco, uma vez que tal exercício implicaria em degradação da própria unidade do regime administrativo.

Ora, como a União iria propor ação para rever atos revisados exaustivamente por seus próprios órgãos?

Por conseguinte, o próprio Decreto 70.235/72 que rege o processo administrativo fiscal federal, traz a seguinte redação em seu artigo 45:

Art. 45. No caso de decisão definitiva favorável ao sujeito passivo, cumpre à autoridade preparadora exonerá-lo, de ofício, dos gravames decorrentes do litígio

Ou seja, a própria norma reconhece a irrecorribilidade da Fazenda Pública. Neste mesmo compasso, o CTN traz em seu artigo 156, IX, que decisão administrativa irreformável é causa de extinção de crédito tributário.

Paulo de Barros Carvalho assim dispõe sobre o assunto:

“Percorrido o *iter* procedimental e chegando a entidade tributante ao ponto de decidir, definitivamente, sobre a inexistência de relação jurídica tributária ou acerca da

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

ilegalidade do lançamento, cremos que não teria sentido na propositura, pelo fisco, de ação anulatória daquela decisão” (Paulo de Barros Carvalho, *Curso de Direito Tributário*, 8ª edição, Ed. Saraiva, p. 323)

Ademais, O Superior Tribunal de Justiça possui precedente quanto a impossibilidade de judicialização das decisões em âmbito administrativo pelo Fisco, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - CONSELHO DE CONTRIBUINTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RECURSO HIERÁRQUICO - SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA DO ESTADO - EXPRESSA PREVISÃO LEGAL - LEGALIDADE - PRECEDENTES.  
[...]

Nesse sentido, assevera Hely Lopes Meirelles que os recursos hierárquicos impróprios "são perfeitamente admissíveis, desde que estabelecidos em lei ou no regulamento da instituição, uma vez que tramitam sempre no âmbito do Executivo que cria e controla essas atividades. O que não se permite é o recurso de um Poder a outro, porque isto confundiria as funções e comprometeria a independência que a Constituição da República quer preservar". Além disso, o contribuinte vencido na esfera administrativa sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário para que seja reexaminada a decisão administrativa. Já a Fazenda Pública não poderá se insurgir caso seu recurso hierárquico não prospere, uma vez que não é possível a Administração propor ação contra ato de um de seus órgãos.

Recurso não provido (RMS 12.386/RJ, Rel. Ministro Franciulli Netto, 2ª Turma, julgado em 19/2/2004, DJ 19/4/2004, p. 168)

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Assim, fica evidente que esse afastamento do Fisco de judicialização dos processos se comunica diretamente com o fato de que sempre teve a última palavra sobre a constituição do crédito. Exercendo, assim, sua plena competência tributária de lançamento nos termos do art. 142 do CTN.

A retirada da última cartada da seara do órgão fazendário exigirá flexibilização de sua entrada no judiciário, representando clara afronta ao Princípio da Separação de Poderes defendido incansavelmente na Magna Carta. Já que o judiciário será o responsável por proteger o interesse da Administração, uma vez que essa não mais terá autonomia.

Não obstante, ao ir de encontro ao disposto no artigo 142 do CTN, a norma atacada acaba por afrontar à Constituição Federal.

O artigo 146 da CF, traz um rol taxativo de matérias reservadas a serem tratadas por lei complementar. Vejamos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
- III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
  - a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
  - b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Observando o artigo transcrito, verifica-se que as normas gerais sobre o lançamento do crédito tributário são reservadas a Lei Complementar. Obedecendo à Constituição vigente, o CTN cumpre plenamente esse papel ao regulamentar sobre o lançamento. Ressalta-se que apesar de o CTN ser lei ordinária no seu aspecto formal, foi recepcionada pela Constituição de 1988 com status de lei complementar.

Dessa forma, as normas gerais de lançamentos tratadas pelo CTN, destacando-se o artigo 142 que delega a competência à autoridade administrativa para constituir o crédito, se encontra em total consonância com o texto constitucional.

A extinção do voto de qualidade é, portanto, inconstitucional ao ir de encontro ao CTN e ao legislar sobre matéria reservada a Lei Complementar.

Outrossim, ainda deve se pontuar que lei ordinária não tem o condão de modificar lei complementar. O diferente processo legislativo a que se submetem sustenta a sensibilidade e a independência de uma lei complementar em relação à uma ordinária que vá de encontro à sua disposição.

A principal diferença entre lei complementar e a lei ordinária é o elemento formal. A edição de uma lei complementar exige um quórum de maioria absoluta, enquanto a ordinária é passível de aprovação com maioria simples. Fica evidente assim que a norma complementar se reveste de uma

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

maior formalidade, de um processo legislativo mais árduo o que gera uma maior segurança jurídica. Contrapondo a complementar, a ordinária incorre numa edição de norma mais fácil, com isso, a segurança jurídica que a cerca é menor.

Vislumbramos, assim, que a possibilidade de uma norma ordinária, aprovada num processo legislativo simplificado, alterar ou revogar uma norma complementar é inaceitável. Esse passo retira a segurança jurídica do direito protegido na lei especial, uma vez que o torna sensível e vulnerável a qualquer mudança proposta no legislativo. Válido ressaltar que a segurança jurídica é plenamente defendida no nosso ordenamento.

Esse raciocínio no campo do direito tributário ganha uma relevância ainda maior. Estamos falando de um ramo estatal responsável por grande parte dos recursos que compõem o erário, tudo isso ao custo de uma parcela da riqueza de cada cidadão. A segurança jurídica aqui é imprescindível, sendo, inclusive, um meio de inibir condutas que possam diminuir a arrecadação.

Portanto, a vigência do artigo 28 não encontra qualquer amparo no ordenamento jurídico atual, devendo ser afastada sua aplicação.

## **EXISTÊNCIA DE VOTO DE QUALIDADE EM OUTROS ÓRGÃOS COLEGIADOS PARITÁRIOS**

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Um outro ponto a evidenciar é que o voto de qualidade utilizado pelo CARF não é novidade entre os órgãos colegiados. Tanto na esfera judicial quanto na administrativa existe a figura desse instituto na resolução de empates. A própria Suprema Corte possui tal previsão no art. 13, inciso IX, do seu Regimento interno. Além dela, pode-se citar o Superior Tribunal de Justiça (art. 21, inciso VI, RISTJ) e o Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (art. 10, II, Lei nº 12529/2011).

A verdade é que o voto de qualidade não é sinônimo de pró-fisco e violação de imparcialidade. Afinal, o processo administrativo fiscal, quando chega ao CARF já possui decisão de autoridade tributária sobre o assunto, o que já resolveria possível impasse. Porém, a adoção do voto de qualidade é justamente pensando numa maior imparcialidade na segunda instância.

Não obstante, caso agora tenha que se resolver pelo contribuinte, não mais existe imparcialidade. Além do mais, este continua contando com o judiciário para defender direitos que acharem violados.

## **DA NÃO VIOLAÇÃO AO ART. 112 COM MANUTENÇÃO DO VOTO DE QUALIDADE.**

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Por fim, consentâneo notabilizar que o voto de qualidade não viola o artigo 112 do CTN como muitos afirmam. Vejamos a reprodução desse artigo:

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

I - à capitulação legal do fato;

II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;

III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;

IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação

A norma em tela disciplina interpretação favorável ao contribuinte no caso de dúvida, ou seja, não em toda e qualquer circunstância. Ou seja, é a interpretação da lei e não sua marginalização para beneficiar o contribuinte no caso de dúvida diante dos elementos probatórios.

Além disso, cabe destacar que a interpretação é em razão da aplicação de penalidade e o CARF não só julga a aplicação de penalidade. A discussão do crédito, objeto do CARF, não está amparada no art. 112 do CTN.

Ademais, o voto de qualidade não obriga o Presidente do órgão colegiado, que detém o poder, de dar o voto minerva em favor à fazenda pública e sim de acordo com seu julgamento sobre os fatos.

Ora, o impasse não necessariamente é entre representantes do contribuinte e as autoridades tributárias. As discussões não são fomentadas para serem dois lados sólidos. Cada um ali tem a cátedra de julgar os fatos com forme

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

a norma.

Oportuno trazer um recorte da defesa prestada pelo Presidente da República, via AGU, na ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5.731/DF) que a OAB move em desfavor do voto de qualidade. Aqui ele demonstra que inexistente esse cenário obscuro de que sempre há o uso do voto de qualidade, assim como de que é sempre em favor do Fisco.<sup>2</sup> Vejamos:

68. Há, ainda, relevante dado que mostra a ausência de fundamento na suposta presunção de suspeição que recairia aos conselheiros do CARF indicados pela Fazenda Nacional. É que essa suspeição, é evidente, não recairia somente sobre os votos de qualidade, mas sobre todos os votos proferidos por aqueles conselheiros ditos suspeitos.

69. Ocorre que a realidade mostra o reverso. Segundo dados do próprio CARF, constantes de seu relatório de atividades do período de janeiro a agosto de 2016, **a maioria das decisões proferidas por aquele órgão foram favoráveis ao contribuinte, e grande parte delas à unanimidade.** Veja-se:

Percentual de recursos julgados por recorrente, tipo de recurso e favorecido

Tipo de Decisão	Favorecido		Total
	Contribuinte	Fazenda	
Unanimidade	2.122	1.905	4.027
Majoria	859	705	1.564
Qualidade	137	280	417
Total	3.118	2.878	5.966

70. Aliás, o mesmo estudo ajuda a delimitar a presente controvérsia, e desanuviar a suposta impressão, que o CFOAB quis emplacar, de que o CARF seria um “validador cego de autuações fiscais”. De acordo com o citado relatório, **o voto de qualidade foi utilizado em apenas 417 dos 5.996 recursos apreciados no período, o que representa, tão somente, 7% dos julgamentos realizados pelo órgão.** A grande maioria dos casos foi resolvida por unanimidade entre os conselheiros (4.027 recursos, 67,2% do total), enquanto 26,1% das decisões foram proferidas por maioria de votos (1.564 recursos).

71. Em suma, quanto o ponto, conclui-se que o voto de qualidade junto ao CARF, não se presta para decidir, sempre, em favor do Fisco, e constitui forma plenamente constitucional – é dizer, isonômica e proporcional – de resolver casos de empate.

Verifica-se, assim, que inexistente qualquer abuso no uso do voto de qualidade. Lembrando que o contribuinte sempre pode recorrer ao judiciário.

<sup>2</sup> Recorte retirada do Parecer apresentado pela PGR na ADI 5.731/DF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-defende-parecer-voto-qualidade-carf.pdf>

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

## DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

Não obstante, é necessário que se observe que o dispositivo atacado é banhado e inconstitucionalidade.

Conforme já mencionado, a Lei 13.988/2020 é decorrente da Medida Provisória nº 899 de 2019, apelidada de MP do Contribuinte Legal. Esta MP define em seu artigo 1º a matéria sobre qual versa. Vejamos:

Art. 1º Esta Medida Provisória estabelece os requisitos e as condições para que a União e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

A MP do contribuinte versava, portanto, acerca da regulamentação da negociação da dívida tributária com a União. Entretanto, durante o processo legislativo a qual foi submetida para conversão em lei, sofreu alterações por meio de emendas aglutinativas.

O artigo ora atacado decorreu de emenda e tramitou de forma um tanto quanto extraordinária. Isso porque no dia 17 de março, a Comissão Mista que analisou a MP 899, aprovou o Projeto de Lei de Conversão –PLV- 2/2020, publicado no dia seguinte, sem qualquer artigo prevendo a extinção do "voto de qualidade". Não obstante, no dia seguinte, mediante votação virtual ocasionada pelas medidas de isolamento social acatadas no combate à pandemia causada pela COVID-19, aprovou-se a Emenda

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Aglutinativa nº 2, que incluiu no texto o fim do "voto de qualidade", por meio da inserção do artigo 28 na lei aprovada.

O projeto foi então encaminhado ao Senado Federal no dia 19, sendo aprovado em também sessão virtual no dia 24 de março de 2020.

Destarte, a aprovação dessa medida ocorreu sem qualquer estudo aprofundando sobre o seu impacto e sem um debate maduro. As consequências financeiras e econômicas que tal medida pode acarretar aos cofres públicos demonstram a sensibilidade da matéria e a necessidade de um tratamento mais minucioso e cuidadoso.

Não obstante, se torna claro que o fim do voto de qualidade é matéria claramente estranha ao conteúdo da MP que lhe deu origem. Em nada se comunica com negociação de dívida tributária.

O STF já firmou entendimento que a emenda a medida provisória que não tenha pertinência temática com aquela é inconstitucional. Isso porque a medida provisória proposta pelo Presidente é banhada em casos de exceções e delimitações, ao mesmo tempo que lhe confere abertura para legislar de forma rápida dada a urgência do assunto.

Para uma melhor ilustração, poderíamos vislumbrar uma ambulância, a MP neste caso exemplificativo, em um congestionamento que induziria todos os carros à sua frente a se movimentarem para lhe dar espaço. Nesse contexto, um carro comum e estranho, a emenda, se aproveitaria do espaço aberto para avançar no trânsito parado.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Oportuno trazer à bailia a ementa dada a ADIN julgada pelo STF que reconheceu a mencionada inconstitucionalidade de matéria estranha. Vejamos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. (ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, ROSA WEBER, STF.)

Nesta linha, salienta-se que quem aprovou a extinção do "voto de qualidade" no Carf não possuía qualquer dimensão da relevância da

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

modificação no desenho institucional de aplicação da legislação tributária e aduaneira federal que estava sendo implementada.

A norma é, portanto, inconstitucional, devendo assim ser reconhecida.

Um outro vício que permeia o dispositivo em destaque é que a matéria abordada por ele é de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Ao excluir o voto de qualidade, reduzindo competência dos agentes fazendários na resolução de conflitos tributários, a emenda adentrou na esfera da organização e funcionamento de órgão da administração pública federal. Tal matéria é de iniciativa restrita ao Presidente da República, nos moldes do art. 61, §1º, da CF/88, in verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Consoante com a norma transcrita, qualquer alteração na organização da Administração Pública Direta, a qual se insere Receita Federal, é de iniciativa exclusiva do Presidente da República. A alteração por meio de proposição de um parlamentar é inadmissível e plenamente inconstitucional.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Válido reforçar que a redação dada ao art. 28 da Lei 13.899 de 2020 em nada se comunica com a temática da Medida Provisória nº 899 encaminhada pelo Presidente da República.

A inconstitucionalidade é explícita uma vez que é inegável que se trata de matéria relativa ao funcionamento de órgão do Poder Executivo.

Condizente com o exposto, transcreve-se aos autos o seguinte controle concentrado em que se reconhece que a mencionada temática se enquadra perfeitamente no rol taxativo de propostas legislativas exclusivas do Presidente:

“Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão **previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]”<sup>3</sup>grifo nosso.

Outrossim, antevedo qualquer absurda alegação de que a sanção do então Presidente da República seria capaz de sanar tal vício, aponta-se que é pacífico na r. Corte que tal presunção é inverídica. Sanção não afasta o vício.

Nesse sentido, assim dispõe o seguinte controle concentrado:

---

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

**“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.** A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentação da Súmula 5/STF.  
[ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011”

Além do exposto, é importante apontar que a extinção do voto de qualidade acarretará aumento na despesa pública, uma vez que abrirá precedentes para que milhares de contribuintes que perderam na esfera fiscal com esse voto minerva, judicialize pedindo anulação de seus julgamentos e restituição dos valores pagos nestas condições. Isso importará em um aumento descomunal das despesas públicas.

Pode-se ainda apontar que o aumento da despesa também ocorrerá com a diminuição das receitas tributárias que a extinção do voto de qualidade pode gerar.

Nesses termos, a CF veta em seu art. 63, I, emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República que impliquem em aumento de despesa. Destacando-se, assim, outro vício que essa medida possui.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Conveniente trazer aos autos julgado em que o STF sustenta o anseio da norma Constitucional ao defendê-lo em julgamento:

“Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a e c*, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.

[**ADI 2.079**, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, *DJ* de 18-6-2004.] = **RE 745.811 RG**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, *DJE* de 6-11-2013, Tema 686”

Assim, é evidente a inconstitucionalidade de iniciativa que envenena o artigo atacado nesta exordial.

## **DO ALIENÍGENA PROCESSO LEGISLATIVO PERCORRIDO PELA MATÉRIA.**

Destaca-se ainda que conforme sustentado em pretérita alegação, o artigo 28 da Lei 13988 de 2020 decorreu de emenda legislativa um tanto quanto peculiar. Além do esdrúxulo e infimo período em que foi analisada, sem qualquer aprofundamento, verifica-se que sua proposição se

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

assemelha a uma fábula: crível àqueles que querem acreditar em sua normalidade mas sem qualquer prova de sua materialidade no plano real.

O mencionado dispositivo nasceu da emenda aglutinativa n° 1 de autoria do Deputado Hildo Rocha. Tendo sido proposta no dia 18.03.2020.

Ao analisar o texto dessa emenda, encontra-se a seguinte redação :

“Aglutinem-se os textos das emendas n° 9 e 162 com o projeto de lei de conversão n. 2, de 2020, incluindo-se onde couber, da forma seguinte”<sup>4</sup>

Antes de discorrermos sobre o mistério do nascimento do art. 28 da lei sancionada, é oportuno destacar a definição que o regimento interno da Câmara dos Deputados dá às emendas aglutinativas. Vejamos:

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* a *e* do inciso I do art. 138.

[...]

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

---

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Nota-se que emenda aglutinativa não inova em matéria, ela tem natureza subordinativa e não principal. Sua existência pressupõe matéria pretérita antes atacada.

Dito isso, observemos sobre o que dispõe as duas emendas apontadas na Emenda Aglutinativa nº 01:

“Emenda nº 9: Inclua-se, onde couber, novo artigo com a seguinte redação: Art. XX – A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 19-E. Se o processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário resolver-se favoravelmente à Fazenda Nacional, em virtude do voto de qualidade a que se refere o § 9º do artigo 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, a multa de que trata o § 1º do artigo 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996 (multa qualificada), e as demais multas de ofício serão substituídas pela multa de mora conforme o artigo 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

DEPUTADO HEITOR FREIRE

Emenda 162: São acrescentados à Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, os parágrafos 5º e 6º do artigo 6º, com a seguinte redação:

Art.6º .....

.....

...

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

§ 5º A base de cálculo para definição do valor global do Bônus de Eficiência e

Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira, estabelecida por Ato do Poder Executivo, não poderá considerar as receitas provenientes do produto da arrecadação de multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre a receita dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a que se refere o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, inclusive por descumprimento de obrigações acessórias;

§ 6º O valor individual do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira terá como limite máximo o valor correspondente a 80% (oitenta por cento) do maior vencimento básico do respectivo cargo do servidor.

.....  
.....

O art. 7º da Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, passa a ter a seguinte

redação:

Art. 7º Os servidores ativos e aposentados terão direito ao valor individual atribuído do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira por servidor, na proporção de:

.....  
.....

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

O art. 14 da Lei 13.464, de 10 de julho de 2017, passa a ter a seguinte redação:

Art. 14. O valor do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira não integrará o vencimento básico, não servirá de base de cálculo para adicionais, gratificações ou qualquer outra vantagem pecuniária.

.....

.....

Propõe-se, por fim, a revogação do §2º do art. 7º da Lei 13.464/2017

Sala das Comissões, em de

Deputado GILBERTO NASCIMENTO

Analisando tais emendas, verifica-se que nenhuma dispõe sobre a extinção do voto de qualidade.

A emenda n.9, a única que se aproxima do dispositivo aprovado, demanda mudanças quanto à aplicação de multa no caso de voto qualificado.

O artigo inserido é portanto uma anomalia no processo legislativo. Uma matéria estranha à MP, aprovada sem debate e como decorrente de uma suposta emenda aglutinativa. Verifica-se portanto que, uma vez que inova em matéria, a emenda não pode ser enquadrada no campo de definição de emenda aglutinativa.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Destaca-se o esforço percebido para mascarar essa aberração legislativa. O texto da lei sancionada discorre sobre a não aplicação do voto de qualidade positivado no artigo § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, decreto esse que disciplina o processo administrativo fiscal federal. Ou seja, para manipular, ao invés de atacar o artigo de tal decreto diretamente, o atacou indiretamente mediante sua não aplicação nos casos previsto na Lei 10.522, lei totalmente adversa a matéria exposta.

A Lei 10.522 só foi utilizada para coincidir com a lei citada na emenda n.9, numa clara tentativa de ludibriar sua insólita inserção no PLV 2/2020.

Dessa forma, verifica-se que a matéria não percorreu um regular processo seletivo. Aproveitou-se do especial trâmite de conversão de uma medida provisória, marcada pela urgência, e do cenário catastrófico de pandemia causada pelo COVID-19, com votações virtuais, para aprovar uma medida extremamente complexa de forma rápida, sem levantar questionamentos.

## **DOS DANOS À ORDEM ECONÔMICA**

O país enfrenta atualmente dura crise econômica decorrente da pandemia ocasionada pelo COVID-19. O sangramento econômico acarretado culminou na decretação de estado de Calamidade Pública pelo Presidente da República e aceito pelas casas do Congresso Nacional.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

As seguintes manchetes recortadas de veículos de comunicação comprovam o cenário mencionado:

## Bolsonaro envia ao Congresso pedido de reconhecimento de estado de calamidade pública

Pedido foi publicado em edição extra do 'Diário Oficial'. Reconhecimento pelo Congresso autorizará União a elevar gastos públicos e não cumprir meta fiscal prevista para este ano.

G1 - 18.03.2020



Órgãos do Governo Acesso à Informação Legislação Acessibilidade Acesso GOVBR

Presidência da República

Planalto

O que você procura?



Acompanhe o Planalto > Notícias > 2020 > 03 > Entra em vigor estado de calamidade pública no Brasil

CORONAVÍRUS

### Entra em vigor estado de calamidade pública no Brasil

Em sessão virtual inédita, Senado Federal reconheceu pedido enviado na quarta-feira (18) pelo presidente da República, Jair Bolsonaro

Gov.br - data: 20.03.2020

O estado de calamidade pública exime o governo do cumprimento da meta fiscal definida na lei orçamentária. Em outras palavras, permite que o governo gaste para além do arrecadado.

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Percebe-se assim, que as contas públicas já se encontram extremamente massacradas e qualquer outro rombo no erário levará à ruína a saúde financeira do país.

A extinção de voto de qualidade dá abertura para que todos aqueles contribuintes vencidos com o uso do voto minerva ingressem no judiciário com pedido de anulação e pedido de restituição.

Exemplificando com um valor simplório diante dos absurdos montantes monetários que são julgados no CARF, vislumbre-se um processo vencido pelo fisco com o voto de qualidade no valor total de R\$ 1.000.000,00. Imagine-se a restituição desse valor corrigido aos dias atuais. Representaria um valor expressivo de saída do erário. Multiplique-se o montante simbólico para 100 contribuintes e já existirá um cenário de desfalque em R\$ 100.000.000,00 de reais.

Utilizando o mesmo exemplo acima, vislumbre-se que tais julgamentos seriam sem o voto minerva e em uma interpretação pró contribuinte como agora manda a lei, os R\$ 100.000.000,00 representa o montante que deixaria de entrar nos cofres públicos. Não há como negar a expressividade desses valores.

Salienta-se ainda que poderá acarretar um outro efeito negativo, como fomentar a sonegação fiscal.

Além do mais, destaca-se que os processos penais motivados na lei de crimes contra a ordem tributária, necessitam que haja a constituição definitiva do crédito. Dessa forma, os processos criminais que tiveram

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

representação motivada por constituição de crédito com voto de minerva, serão logo atacados.

A aplicabilidade desse artigo ocasionará colapso econômico e judicial. É inimagináveis as consequências que poderá causar e por quanto tempo continuará causando.

No atual momento não é possível conceber este cenário. Todos os esforços agora se voltam ao combate ao COVID-19, de forma que não se pode forçar o Estado a dividir sua atenção com uma norma claramente ilegal e inconstitucional.

## **DA TUTELA DE URGÊNCIA**

A presença do requisito da probabilidade do direito para a concessão da tutela de urgência se faz indubitavelmente presente no caso em tela.

Os vícios formais e materiais apontados encontram-se devidamente fundamentados e sustentados. É nítido que o artigo 28 da Lei 13.988 de 2020 que extingue o voto de qualidade do CARF é ilegal e inconstitucional. Ele claramente afronta o disposto no art 142 do CTN e, além disso, constitui matéria estranha ao projeto de lei em que foi emendado; tem processo legislativo viciado; é matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República; representa aumento de despesa pública; violou o princípio da transparência pública legislativa; é instituto presente em vários outros órgãos

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

colegiados.

Assim, é de clareza evidente a ilegalidade e a inconstitucionalidade que permeia o artigo atacado.

Na demonstração do perigo do dano irreparável, inicia-se transcrevendo nos autos parte do ofício que a PGR encaminhou ao Presidente da República quando solicitou o veto ao artigo do voto de qualidade. Vejamos:

“Além do aspecto formal, a validação do art. 29 do PLC n.º 2/2020 pode afetar a eficácia e a credibilidade do sistema persecução penal pátrio, no que se refere ao combate aos crimes fiscais.

Isso porque a sua sanção pode dar azo à aplicação retroativa do art. 19-E da Lei n.º 10.522/2002, com fundamento no art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 2º, parágrafo único, do Código Penal, desconstituindo inúmeros créditos tributários definitivamente constituídos a partir de julgamentos do CARF em que, verificado o empate, houve o voto de qualidade por parte dos Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais, conselheiros representantes da Fazenda Nacional, e provocando, por consequência, o trancamento de várias e importantes ações penais em curso.

Ademais, pode ocasionar o imediato arquivamento de inúmeras Representações Penais para Fins Penais, ante a

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

desconstituição dos créditos tributários subjacentes, impedindo, assim, o início ou desenvolvimento de investigações.

Nos termos do Enunciado nº 24 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei 8.137/1990, antes do lançamento definitivo do tributo”. Assim, a instauração de investigações e o oferecimento de denúncia por crimes contra a ordem tributária dependem do término do procedimento administrativo e da consequente constituição definitiva do crédito tributário, indispensável condição de procedibilidade.”<sup>5</sup>

A eficácia desse artigo é capaz de gerar danos irreparáveis aos cofres públicos. Os pedidos de restituições, assim como a diminuição da arrecadação e o impacto penal na ações de combate à corrupção agravará as já maltratadas finanças públicas.

Oportuno transcrever também trecho do parecer que o Ministro da Justiça encaminhou ao Presidente pedindo o veto do artigo, in verbis:

“Além das inconstitucionalidade formais apontadas no parecer, destaco, no mérito, que o fim do voto de qualidade no CARF poderá ter impacto no combate ao

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-veto-artigo-extinguiu-voto.pdf>





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

crime, como bem exposto em relação a créditos tributários constituídos a parr da Operação Lava Jato na Nota Conjunta Cosit/Cocaj (PLV n 2, de 2020) n.º 3, da Receita Federal:

"A proposta enfraquece as ações da Administração Tributária, do Poder Judiciário e do Ministério Público no combate à corrupção e aos crimes contra a ordem tributária. Em ênfase, o CARF julgou, até meados de janeiro deste ano, 14 processos da Operação da Lava Jato em que houve decisão a favor da Fazenda por voto de qualidade, totalizando R\$ 1,09 bilhão. Desses, em 12 processos há representação fiscal para fins penais, que teriam seu seguimento interrompido (obstaculizada, portanto, a subsequente persecução penal) se esvesse em vigor a regra que concede ao contribuinte a vitória em caso de empate.

Com efeito, registre-se que ainda serão julgados pelo CARF em torno de 300 (trezentos) processos oriundos da Operação Lava Jato. Em 1ª Instância administrava, o resultado a favor da Fazenda Nacional dos processos julgados até o momento relativos à referida operação foi da ordem de cerca de R\$ 11 bilhões (onze bilhões de reais). Os resultados a favor dos contribuintes foram de cerca de R\$ 560 milhões (quinhentos e sessenta milhões de reais). Saliente-se que a imensa maioria desses processos é objeto de representação fiscal para fins penais. Ou seja, uma

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

alteração tão significava na forma de julgamento dos processos no CARF pode ferir de morte o esforço do Estado Brasileiro na luta contra a corrupção no país.”<sup>6</sup>

O desfalque na casa de bilhões que o governo está tendo com o combate a pandemia causada pelo COVID-19, disputará junto com as perdas causadas pelo fim do voto de qualidade o protagonismo de maio vilão das contas públicas.

Dessa forma, claramente evidenciado o perigo de dano irreparável, é absolutamente necessária a concessão da tutela de urgência para imediata suspensão da eficácia da norma.

Conforme salientado pelo órgão, o impacto dessa extinção poderá acarretar descomunais rombos na arrecadação de receitas públicas. Os valores discutidos são extremamente expressivos.

Há de se ressaltar que inexistente dano inverso.

## DO PEDIDO

Ante todo o exposto, requer:

Ante o exposto, requer:

- a) Que seja deferida a Tutela de Urgência para determinar a imediata suspensão da eficácia do art. 28 da Lei 13.988 de 2020, devido ao catastrófico cenário econômico que tem

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-voto-qualidade-carf.pdf>

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

o condão de causar. Além disso, tal dispositivo encontra-se desenquadrado do ordenamento jurídico atual, constituindo afronta à lei federal e a própria Constituição Federal.

- b) Que seja recebida e processada a presente Ação Civil Pública;
- c) Que seja isentado o Autor de recolher custas processuais;
- d) Que seja determinada a citação do Ré para, querendo, responder a presente ação, sob pena de revelia;
- e) Que, no mérito, seja confirmada a tutela, julgando procedente o pedido para determinar a não aplicação do artigo 28 da Lei 13.988 de 2020 no ordenamento jurídico vigente.
- f) Que, de forma subsidiária, seja reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei 13.988 de 2020, uma vez que encontra-se eivado de vícios formais e materiais constitucionais.
- g) Que o réu seja condenado ao pagamento das custas processuais e do honorários advocatícios.

Protesta provar o alegado por todos os meios de provas admitidos em direito, especialmente pelos documentos ora juntados.

Dá-se à causa o valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
www.farag.com.br – farag@farag.com.br





FARÁG, FERREIRA & VIEIRA  
ADVOGADAS E ADVOGADOS

Nestes Termos, pede e espera deferimento.

Brasília, 22 de abril de 2020.

**BÁRBARA BARRETO GOMES**  
**OAB/DF 55.460**

Brasília/DF – São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ – Cuiabá/MT  
[www.farag.com.br](http://www.farag.com.br) – [farag@farag.com.br](mailto:farag@farag.com.br)

