



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

Memorando nº 44/2020

Brasília, 30 de março de 2020.

A Sua Excelência o Senhor  
**ANTONIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS**  
Procurador-Geral da República

**Assunto: encaminha nota técnica – voto de qualidade no Carf**

Senhor Procurador-Geral,

1. Cumprimentando-o, conforme previamente ajustado, envio a Vossa Excelência a Nota Técnica 2CCR nº 01/2020, com sugestão de veto ao art. 29 do PLV 02/2020, que institui o fim do voto de qualidade em caso de empate ocorrido em julgamentos no Carf, e solicito seu encaminhamento à Presidência da República.
2. Na oportunidade, renovo protestos de estima e consideração.

**LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**  
Subprocuradora-Geral da República  
Coordenadora da 2ª CCR



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

**NOTA TÉCNICA 2CCR N° 01/2020**

**EMENTA:** PLV 02/2020 oriundo da Medida Provisória 899/2019 (MP do Contribuinte Legal), que estabelece os requisitos e as condições para que a União e os devedores ou as partes adversas realizem transação, nas modalidades que especifica, que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional.

- Emenda aglutinativa, aprovada na Câmara dos Deputados, na Medida Provisória 899/2019, que extingue o voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.
- Tema absolutamente estranho ao texto original.
- Sugestão de veto ao art. 29 do PLV 02/2020, que institui o fim do voto de qualidade em caso de empate ocorrido em julgamentos no Carf.

**AUTOR:** Poder Executivo

**SITUAÇÃO ATUAL:- 25/03/2020 - 15/04/2020:** Veto ou Sanção de Projeto de Lei (Art. 66, § 1º da Constituição Federal)

## **I. INTRODUÇÃO**

1. Em 24/03/2020, em votação remota, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei de Conversão (“PLV”) 2/2020, oriundo da Medida Provisória (“MP”) 899/2019. Essa MP regulamenta em que circunstâncias a União pode realizar transação extrajudicial com os devedores de créditos fiscais para o fim de terminar ações judiciais já existentes ou evitar o questionamento judicial de créditos fiscais<sup>1</sup>.

2. Apesar da aprovação, parte do projeto aprovado não deve ser sancionado por ser inconstitucional e contrário ao interesse público.

## **II- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 29**

3. A versão original da MP 899/2019 regulamenta quando e como o fisco poderá negociar extrajudicialmente com seus devedores de forma a encerrar processos ou a evitar o ajuizamento de ações que questionem os créditos públicos já existentes.

<sup>1</sup><https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/senado-aprova-mp-que-regulamenta-a-negociacao-de-dividas-com-a-uniao>. Acesso em 30 de março de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

4. Apesar desse objeto bem delimitado, durante o trâmite legislativo de conversão da Medida Provisória em Lei Federal, foram incluídos temas absolutamente estranhos ao texto original. Mais especificamente, destaca-se o tema estranho presente no artigo 29<sup>2</sup>, que trata do fim do voto de qualidade em caso de empate ocorrido em julgamentos administrativos fiscais.

5. Como se vê, **o artigo 29 trata de regra de desempate em julgamento administrativo e não da negociação extrajudicial de créditos já existentes.**

6. Essa discrepância temática, no entanto, faz com que o artigo seja inconstitucional, por violar regras formais de tramitação legislativa. Houve, portanto, uma introdução de tema alheio ao texto original da MP.

7. No sentido da inconstitucionalidade formal, já disse o Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 5127, julgado em 01/07/2016, com acórdão publicado em 23/09/2016.

*“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.”<sup>3</sup>*

8. O mesmo entendimento foi reiterado pelo Plenário Supremo Tribunal Federal na ADI 5012, julgada em 16/03/2017, com acórdão publicado em 01/02/2018:

*“2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, à ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei.”<sup>4</sup>*

9. Portanto, por ter havido introdução de tema alheio ao texto original da MP, convertida no PLV nº 02/2020, o artigo 29 não deve ser sancionado, já que é formalmente inconstitucional.

<sup>2</sup>Art. 29, PLV nº 02/2020 - 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”.

<sup>3</sup><http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5127&processo=5127>

<sup>4</sup><http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5012&processo=5012>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

**III - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

10. A LC nº 95/98 “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”.

11. O art. 9º estabelece que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”. Já o art. 11 prevê que “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.”

12. O objetivo da LC nº 95/98 é permitir que o cidadão possa compreender adequadamente a legislação nacional, adequando seu comportamento às prescrições normativas, mas também que essa compreensão lhe permita fiscalizar a atividade legislativa e a atividade executiva, uma vez que ambas são realizadas por representantes da sua vontade e da vontade da população em geral.

13. Assim, a violação a LC 95/98 é também violação ao princípio da legalidade, da transparência pública e, no caso, do processo legislativo.

14. No caso da PLV nº 02/2020, o artigo 29 diz que: “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*”.

15. O artigo dá a entender que ainda existiriam hipóteses nas quais o voto de qualidade se daria; apenas em alguns casos é que ele seria “inaplicável”. Contudo, a redação é enganosa e tem capacidade de induzir em erro não só à população em geral, como também aos congressistas, frustrando assim o processo legislativo.

16. Isso porque o voto de qualidade, no caso de empates ocorridos em julgamentos de processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, está unicamente previsto no § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235. Ao dizer que “não se aplica” seguida da única previsão legal do voto de qualidade, o artigo 29 – sub-repticiamente – revoga § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

17. Não há nenhum motivo para fazer menção expressa ao dispositivo legal que será revogado e, ao mesmo tempo, só falar em “não aplicação”.

18. Dito isso, a redação adotada pelo art. 29 do PLV nº 02/2020 apresenta capacidade de confundir os congressistas e a população em geral quanto ao verdadeiro intento de revogar totalmente o voto de qualidade previsto no § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235. Esse quadro é especialmente gravoso, já que a votação e os debates no Congresso ocorreram à distância em razão das limitações impostas pelo COVID-19<sup>5</sup>.

19. Assim, o tema tratado no art. 29 não tem relação com o texto original da MP e sua redação foi adotada para não confundir quanto ao seu verdadeiro alcance. Portanto, no caso, houve a introdução de tema alheio ao texto original, que viola a Constituição ao ofender a um só tempo a transparência pública e o devido processo legislativo.

#### IV – VOTO DE QUALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO

20. A alteração trazida pelo PLV nº 02/2020, no que concerne ao fim do chamado voto de qualidade<sup>6</sup> no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), gerou polêmica por ocasião da votação no Senado, na última terça-feira, 24/03, cuja aprovação ainda precisa de sanção presidencial.

21. Em síntese, a nova legislação estabelece que os julgamentos do Carf, quando empatados, serão sempre favoráveis ao contribuinte, ou seja, que seja exonerado o crédito tributário constituído a favor da União, para que o contribuinte não mais pague o tributo, penalidades e demais questões legais.

<sup>5</sup>“Com **votação remota**, o Plenário do Senado aprovou nesta terça-feira (24) a Medida Provisória (MP) 899/2019”.  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/senado-aprova-mp-que-regulamenta-a-negociacao-de-dividas-com-a-uniao>. Acesso em 30 de março de 2020.

<sup>6</sup> O voto de qualidade ocorre quando o presidente da turma, um conselheiro indicado pela Receita Federal, profere o voto de minerva e desempata um julgamento. Com a alteração do Congresso, em caso de empate, a vitória será do contribuinte.

O artigo que exclui o voto de qualidade do Carf não estava na MP original enviada pelo governo federal ao Congresso. O dispositivo foi inserido via emenda aglutinativa na Câmara dos Deputados e aprovado nas duas casas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

22. A extinção do mecanismo de desempate, portanto, poderá **impactar** os autos de infração tributária de empresas em grandes operações e inviabilizar a **arrecadação**, bem como as representações fiscais para fins penais

23. Além do que, essa alteração traz importantes **consequências na atuação criminal no combate aos crimes contra a ordem tributária**, fazendo prevalecer o interesse privado sobre o público, em clara ofensa ao princípio da supremacia do interesse público, e ainda impacta as receitas da União.

24. Em que pese as decisões por voto de qualidade correspondam a minoria das manifestações, processos decididos dessa maneira envolvem, em sua maioria, grandes empresas e valores bilionários, o que indica que, apesar de não ser a maioria das decisões, a alteração envolve impacto significativo na redução de arrecadação.

25. Por exemplo, teses controversas atualmente definidas pelo voto de qualidade e com orientação pró-fisco, como a amortização de ágio, tributação dos contratos de afretamento de plataformas de petróleo, natureza jurídica da Participação nos Lucros e Resultados (PLR), Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Valor Tributável Mínimo (VTM), serão substancialmente alteradas com a modificação legislativa, pois haverá inversão dos resultados em favor do contribuinte e, como consequência, o enfraquecimento do Carf e sua importância como instância administrativa.

**V – VOTO DE QUALIDADE NÃO É UM PROBLEMA E NÃO PRECISA SER SUPRIMIDO**

26. Praticamente todos os tribunais fazem uso do expediente do voto de qualidade para os casos de empate em julgado, sejam eles tribunais administrativos ou tribunais judiciais. São exemplos disso, o Supremo Tribunal Federal (art. 13, inciso IX do RISTF2), 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). Sendo assim, a existência de voto de qualidade não é por si só um problema que exija correção.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

27. De outro lado, poderia ser um problema acaso o voto de qualidade se mostre um mecanismo na prática de violação à impessoalidade e à imparcialidade. No caso do CARF, contudo, não indica que isso ocorra.

28. Ademais, levando em consideração o fato de que o CARF atua como forma de autocontrole dos atos administrativos e na dinâmica de funcionamento do processo administrativo fiscal, a regra deveria não ser o voto de qualidade, mas a decisão – automática – de manutenção da validade do lançamento fiscal realizado.

29. Isso porque, após o lançamento inicial, o contribuinte pode apresentar inconformismo e levar seu caso às Delegacias Regionais de Julgamento (“DRJ”). Depois é possível levar o caso a 1ª, a 2ª e finalmente a 3ª instância colegiada dentro do CARF. Se, após a análise do ato administrativo por diversas pessoas distintas se chega a um empate no último julgado, parece, ao contrário, natural que a regra fosse a prevalência do entendimento sufragado pelo Fisco, apenas porque um maior número de pessoas entendeu pela legitimidade do ato.

30. Contudo, adotar a regra que, em caso de empate, o contribuinte seja beneficiado, é acabar com essa imparcialidade. Haverá um total desequilíbrio a favor do contribuinte, já que o contribuinte poderá ser beneficiado com o empate pelo menos em 4 instâncias diferentes de julgamento e, ao final, caso perca, pode ainda recorrer ao Poder Judiciário, via esta que não é permitida ao Fisco hoje.

31. Portanto, caso o voto de qualidade seja extinto, haverá, em verdade, uma presunção de ilegalidade dos atos administrativos fiscais, coisa que não existe nem mesmo em investigações criminais, que tem a potencialidade não de afetar a propriedade, mas a própria liberdade das pessoas.

## **VI. CONCLUSÃO**

32. Portanto, diante das considerações acima, sugere-se o veto ao art. 29 do PLV nº 02/2020, que diz: “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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal)**

PGR-00124294/2020

*do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se favoravelmente ao contribuinte”.*

Brasília-DF, 30 de março de 2020.

**LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**  
Subprocuradora-Geral da República  
Coordenadora da 2ª CCR