



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

PGR-00124294/2020

NOTA TÉCNICA 2CCR Nº 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 consequente 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 fiscais¹.

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.

¹<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 29², 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.”³

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.”⁴

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.

²Art. 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”.

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

⁴<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.

Assinado com login e senha por LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, em 30/03/2020 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave E3B9BA30.743F9E16.09C626E9.4EE41585



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-19⁵.

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 qualidade⁶ 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.

⁵“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.

⁶ 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.

Assinado com login e senha por LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, em 30/03/2020 18:43. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave E3B9BA30.743F9E16.09C626E9.4EE41585



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

Assinado com login e senha por LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN, em 30/03/2020 18:43. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave E3B9BA30.743F9E16.09C626E9.4EE41585