GILSON DIPP
ADVOGADOS

EXCELENTÍSSIMO **MINISTRO DIAS TOFFOLI**, D.D. PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional no SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510 (Doc. 01), vem, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 02), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de medida cautelar)

para declarar a inconstitucionalidade do **artigo 19-E da Lei n. 10.522/02**, introduzido pela Lei n. 13.988/20, que estabeleceu o fim do voto de qualidade, nos casos em que especifica, no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Federais - CARF, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA NORMA IMPUGNADA

A presente ação busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 19-E da Lei n. 10.522/02, introduzido pela Lei n. 13.988/20, que assim dispõe:

> 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.

Consoante será demonstrado, o processo legislativo que deu origem à supracitada norma violou diretamente os seguintes dispositivos: **artigo 1°, parágrafo único (princípio democrático), artigo 2°, *caput* (separação de poderes), artigo 5°, inciso LIV (devido processo legal), artigo 59, parágrafo único (processo legislativo), artigo 84, inciso VI, alínea "a" (tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República), artigo 146, inciso III (reserva de lei complementar), todos da Constituição Federal, além do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**.

Por seu turno, a inconstitucionalidade material do dispositivo decorre da violação direta ao **artigo 1°, inciso I (soberania), artigo 37, *caput* (legalidade e impessoalidade) e incisos XVIII e XXII (administração tributária); artigo 5° incisos XXXV (inafastabilidade jurisdicional), XXXVI (segurança jurídica) e LIV (devido processo legal substantivo), todos da Constituição Federal**.

A seguir, serão expostas, com maiores detalhes, as inconstitucionalidades supra-apontadas.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal e do art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99 os partidos políticos com representação

no Congresso Nacional são dotados de legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo o entendimento jurisprudencial deste Excelso Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional *não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas* (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000).

Destarte, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual está consolidada a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente ação.

III. DO CABIMENTO DA PRESENTE ADI.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole diretamente a Constituição.

O artigo 19-E da Lei n. 10.522/02 constitui ato normativo federal, dotado dos requisitos de generalidade e abstração, portanto, atende ao pressuposto do art. 102, I, alínea "a", para fins de exercício de controle concentrado de constitucionalidade por este egrégio Supremo Tribunal Federal.

A violação constitucional provocada pelo referido dispositivo é **direta ao texto constitucional e não depende de anterior juízo de legalidade**, pois não há outra norma intermediando, em termos de fundamento e validade, a relação entre a lei questionada e a Constituição Federal. Portanto, a ação é perfeitamente cabível.

IV. DO HISTÓRICO DO CARF E DE SUA POSIÇÃO ESTRATÉGICA PARA A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), antigo Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda, surgiu com a edição do Decreto n. 16.850 de 1924. Em 1927, com a promulgação do Decreto n. 5.127, os contornos do atual Conselho foram melhores delineados, instituindo-se a composição paritária dos órgãos julgadores dos recursos em matéria fiscal, divididos entre funcionários da Administração Pública e contribuintes nomeados pelo Governo. Em decorrência do número par de conselheiros, estabeleceu-se o "voto de qualidade" como solução para os casos de empate.

Esse modelo de representação paritário e voto de qualidade do representante da Fazenda Nacional em caso de empate restou mantido quando da criação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), conforme se depreende da inserção do § 9° ao artigo 25 do Decreto n. 72.235/72, nos seguintes termos:

> Art. 25, § 9°. 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.

O mesmo formato foi mantido pela mais recente Lei n. 11.941/2009.

Portanto, a sistemática construída *"sobre os dois pilares – a representação paritária e o chamado 'voto de qualidade'"*[1] no âmbito do CARF atravessou **quase um século de existência**.

O voto de qualidade pelo Presidente do colegiado, representante da Fazenda Nacional, sempre foi considerado pelo fato de

[1] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jul-19/julio-alves-paridade-voto-qualidade-sao-indissociaveis-carf. Acessado em 23 de abril de 2020.

que "*o Carf é um órgão administrativo, e seu pronunciamento final representa entendimento do* ***Estado*** *acerca da legalidade de seu* ***próprio ato administrativo****, o qual goza, como atributo que lhe é inerente, de presunção de legitimidade*"[2].

Por sua vez, a presunção de legitimidade dos atos administrativos é inerente *"à ideia de '****poder****' como um dos elementos integrantes do conceito de* ***Estado****, e sem o qual este não assumiria a sua posição de supremacia sobre o particular*"[3].

Assim, a doutrina ressalta a adequação de que a palavra final seja dada pelo representante da Fazenda Nacional, visto que *"o processo administrativo fiscal é uma autorrevisão de legalidade do ato de* constituição *do crédito tributário"*[4]*,*

Lógica semelhante é observada em inúmeros tribunais administrativos e fiscais ao redor do mundo, dos quais podem ser citados o alemão e o francês, que são fontes diretas ao ordenamento tributário brasileiro.

No contexto germânico, o Código dos Tribunais Administrativos (*Verwaltungsgerichtsordnung*) dispõe que o voto do presidente será usado para o desempate no Tribunal Federal Administrativo (§ 11). Além disso, a Lei do Processo Administrativo (*Verwaltungsverfahrengesetz*) prevê que "*em comissões específicas, quando o presidente tiver direito de voto, seu voto desempatará; caso não o possua, o empate significará que o procedimento foi negado (§ 91)*"[5].

---

[2] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-abr-01/direto-carf-voto-qualidade-nao-problema-carf#_ftn9. Acessado em 18 de abril de 2020.
[3] PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 460.
[4] Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inconstitucionalidade-e-controversias-do-fim-do-voto-de-qualidade-17042020. Acessado em 18 de abril de 2020.
[5] Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5a67928fdc2b4a9c1eb96ff4/t/5a6a02a4ec212d7df82d2418/1516896944892/Adamy_RDTA+--+Voto+de+Qualidade.pdf. Acessado em 18 de abril de 2020.

No sistema francês do contencioso administrativo, caracterizado o empate de votos no âmbito das deliberações do Tribunal dos Conflitos, composto de forma paritária por integrantes do Conselho de Estado e do Tribunal de Cassação, incumbirá ao Ministro da Justiça – cujo ministério está vinculado ao Conselho de Estado – o desempate.[6]

É bem verdade que algumas vozes criticam há muito a existência do voto de qualidade no âmbito do CARF, o que ensejou inclusive o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.731/DF pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Essa ação com pedido cautelar foi distribuída em junho de 2017 ao Ministro Gilmar Mendes, que aplicou o art. 12 da Lei n. 9.868/99 e até hoje não foi julgada, o que indica a inexistência de qualquer flagrante inconstitucionalidade.

Não obstante, o Congresso Nacional, de forma abrupta, em processo legislativo eivado de inconstitucionalidades e em pleno período de **calamidade pública**, decidiu modificar a sistemática do voto de qualidade a fim de que, em caso de empate, o resultado favoreça o contribuinte.

Conforme será exaustivamente demonstrado a seguir, mais do que pôr fim ao voto diferencial, essa mudança repentina implicará na **alteração da própria natureza** do CARF, dado que se passará a conferir ao órgão estratégico da Administração Tributária Federal um caráter **eminentemente privado**, tendo em vista que os representantes dos contribuintes, indicados por entidades privadas, passam a ter poder decisório soberano.

Estima-se que essa mudança resultará numa perda de arrecadação aos cofres públicos de cerca de **60 bilhões de reais por**

[6] Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11908/15_000040795.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 18 de abril de 2020.

ano[7], em pleno período de combate à pandemia da COVID-19, que exige gigantesco dispêndio de recursos do erário.

Nesse cenário, e em vista das patentes inconstitucionalidades formais e materiais que permeiam essa alteração legislativa, é que se requer o pronunciamento deste Pretório Excelso.

V. DAS VIOLAÇÕES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL PROMOVIDAS PELO ARTIGO 19-E INTRODUZIDO PELA LEI N. 13.988/20

a) Da inconstitucionalidade formal. Ausência de Pertinência Temática com a Medida Provisória nº 899/2019. Contrabando Legislativo. Violação aos artigos 1°, parágrafo único, 2°, caput, 5°, LIV, 84, VI, "e", 59, parágrafo único, todos da Constituição Federal e 113 do ADCT.

Em 16 de outubro de 2019, a Presidência da República editou a Medida Provisória n. 899/2019, que versava sobre **transação tributária**, de modo a criar mecanismos indutores de autocomposição em feitos de natureza fiscal.

Como asseverado por sua Exposição de Motivos (Doc. 3) *"as alterações propostas visam suprir a ausência de regulamentação, no âmbito federal, do disposto no art. 171 do Código Tributário nacional e de disposições que viabilizem a autocomposição em causas de natureza fiscal".* Assim, almejava-se reduzir o quantitativo dos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

De acordo com o aludido documento: *"a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denota a presença dos requisitos de relevância e urgência (...) repisando a imperiosidade da medida para o* ***ingresso de receitas*** *ainda no orçamento corrente e, sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes".*

[7] Representação apresentada pelo Sindifisco ao Procurador-Geral da República com data de 22/4/2020 (Doc. 10).

Logo, verifica-se que as razões que justificaram a edição da Medida Provisória, ainda no ano de 2019, estavam diretamente relacionadas à busca pelo **incremento da arrecadação fiscal** através da utilização do instrumento de transação tributária, o qual ainda se encontrava pendente de regulação pelo sistema jurídico brasileiro.

No dia 9 de dezembro de 2019, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados prorrogou a vigência da referida MP por mais sessenta dias. Em seguida, no dia 11 de dezembro seguinte, instalou-se a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria.

Durante seu trâmite, foram oferecidas 220 (duzentas e vinte) emendas e, ao final, emitido o Parecer (Doc. 4) que, em seu início, destaca a seguinte apresentação sobre o texto normativo em análise: *"dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica".*

Ao versar acerca dos pressupostos da urgência e relevância da referida Medida Provisória, o Parecer da Comissão Legislativa ressaltou *"**o volume de potenciais recursos** envolvidos na transação"*.

Por seu turno, no tocante às emendas apresentadas, o documento produzido pela Comissão assentou que muitas delas foram apresentadas **sem avaliação do impacto social**, o que a levou a opinar pelo afastamento preliminar. Dentre elas encontrava-se a emenda n° 9, a qual consignava a substituição da multa qualificada e demais multas de ofício pela multa de mora, com fundamento no princípio do *in dubio pro contribuinte* (Doc. 5).

Nesse cenário, na data de 18 de março de 2020, o Parecer e o Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória (PLv) n. 2 restaram pautados para sessão única do Plenário da Câmara Legislativa, momento em que, **por primeira vez**, foi apresentada a Emenda Aglutinativa n° 1 (Doc. 6), com o seguinte texto:

> Art. 2° A Lei n° 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte alteração:

> "Artigo 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 §9° do artigo 25 do Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se favoravelmente ao contribuinte"

Assim, de modo absolutamente inesperado e repentino, a Câmara dos Deputados aprovou ao PLv n. 2 a emenda reproduzida acima, resultante da aglutinação à emenda nº 9, tendo como resultado o fim do voto de qualidade do CARF.

Importante observar que o texto normativo aprovado não foi debatido ao longo do trâmite da proposta legislativa, além de conferir indiscutivelmente novo conteúdo ao originalmente consignado pela citada Emenda n. 9, que versava sobre a multa nos feitos fiscais, sem qualquer relação com a exigência tributária.

Assinala-se ainda que, durante a votação em Plenário, o voto de qualidade foi abordado em apenas duas oportunidades: i) o Dep. Arthur Lira (PP-AL) fez referência a um acordo que envolveu *"a questão das matérias relativas às multas do Carf — Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e do seu voto de qualidade"*; e ii) o Dep. Vitor Hugo (PSL-GO) informou que haveria *"sanção [presidencial] em relação a essa parte específica da emenda aglutinativa que trata da mudança do voto de qualidade, saindo do Fisco para os contribuintes"*[8].

Destarte, consolidou-se a redação final do Projeto de Lei de Conversão n° 2 de 2020, o qual, em seu artigo 29, determinava o acréscimo do artigo 19-E à Lei n. 10.522/02.

No Senado Federal, a mudança foi discutida em sessão plenária na data de 18 de março de 2020, tendo sido apresentados dois requerimentos (Doc. 7) de não inscrição do artigo 29 ao PLv n.2 por **tratar de matéria estranha à Medida Provisória** em análise.

[8] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/direto-carf-alcance-voto-qualidade-questionamentos-decorrentes. Acessado em 22 de abril de 2020.

O primeiro requerimento apontou que:

> **Trata-se de matéria não afeita ao objeto central da Medida Provisória nº 899 de 2019**, vez que dispõe sobre critérios de julgamento tratados por outro diploma e que deveriam ser disciplinados por uma outra Medida Provisória.
> Para além do vício formal, consistente na contemplação de matéria estranha ao escopo da Medida Provisória sob exame, deve-se ponderar que no **MOMENTO DE UMA CRISE SEM PRECEDENTES** para o país, a extinção do voto de qualidade acarretará uma perda imensurável de arrecadação para os cofres públicos, o que implicaria, inclusive, em possível carência de recursos para o combate da pandemia por conta do coronavírus.

Arrematou o segundo requerimento:

> A alteração que foi nela introduzida à Lei 10.522, de 2002, contudo, padece de graves irregularidades.
> A primeira delas é que a Emenda 9, em que se baseia essa "aglutinação", **nada diz sobre o tema em questão**, que é a extinção d voto de qualidade no CARF e a solução de controvérsia relativa a valores de multa objeto do recurso em favor do contribuinte. A emenda apenas propunha que, no caso de o processo de determinação e exigência do crédito tributário fosse resolvido favoravelmente à Fazenda Nacional, em virtude do voto de qualidade, as multas incidentes sofreriam redução. O texto original do PLV nada dizia sobre isso, e tampouco a MPV 899. **Não havia, assim, conteúdos a "aglutinar"** que permitissem a apresentação de nova emenda em plenário, contrariando a Resolução nº 1, de 2002-CN. Só por isso já deveria ser declarado NÃO REDIGIDA essa alteração.

Na sequência, ante as adversidades atuais, os requerimentos acima transcritos foram submetidos ao escrutínio **em sessão deliberativa remota** e, por um placar de 51 a 28, não foram acolhidos. Em face da não aprovação do artigo 28 da Redação Final

consolidada pela Câmara dos Deputados, a norma em comento passou, ao final, a representar o número 28, não mais 29, do PLv n. 2, sendo, então, enviada à sanção presidencial.

Em meio a esse quadro, inúmeras foram as manifestações no sentido de apontar a inconstitucionalidade da inserção do artigo 19-E, especialmente por ser vedado ao Poder Legislativo inserir emendas parlamentares em medidas provisórias que não tenham pertinência temática com o texto da norma originalmente proposta.

Nesse sentido, o **Procurador-Geral da República**, Augusto Aras, manifestou-se pelo veto do dispositivo e compartilhou o posicionamento de que "*o tema não possui relação direta com o objeto do ato legislativo editado*"[9], fazendo menção à **prática já rechaçada por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 5.127.**

No paradigmático julgamento da ADI n. 5.127/DF, com efeito vinculante *ex nunc*, este colendo Supremo Tribunal Federal fixou as exatas premissas pertinentes à presente ação, veja-se:

> 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

[9] Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/OficioPR.pdf. Acessado em 18 de abril de 2020.

> presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.
> (ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015)

Consoante ressaltado naquela ocasião, o poder de emenda conferido ao parlamentar em relação ao trâmite da Medida Provisória é qualificado, isto é, *"somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original -, guarda com ele estrita relação de afinidade temática".*

Logo, no processo de conversão de medida provisória em lei, o Poder Legislativo não atua em toda sua amplitude.

No presente caso, a matéria constante no artigo 19-E não apresenta qualquer relação com o conteúdo da Medida Provisória nº 899/19, o que é evidenciado principalmente por sua exposição de motivos e pelo parecer formalizado pela Comissão, os quais frisam expressamente que esse ato normativo tratava a respeito do instrumento da transação tributária e de métodos de autocomposição relacionados à Fazenda Pública da União, assunto que não possui qualquer ligação com o método de julgamentos do CARF.

Como este STF ressaltou no julgamento da ADI nº 5.127, referendar processos legislativos como o aqui combatido significaria conferir "*ao parlamentar a titularidade de iniciativa para,* ***esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria***".

Em direcionamento semelhante o artigo 7°, incisos I e II, da Lei Complementar n. 95/98, as leis devem tratar de um *"único objeto"*, sendo vedada a *"matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".*

Sobre o assunto, as lições de Gilmar Mendes e Paulo Gonet também são oportunas[10]:

> A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. **As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória**, sob pena de indeferimento.

Essa prática de incluir emendas parlamentares sem pertinência temática com a medida provisória editada pelo Poder Executivo, denominada "contrabando legislativo", representa violação direta ao princípio democrático, visto que **subtrai do debate público** e do ambiente deliberativo, próprios ao rito ordinário do devido processo legislativo, a discussão efetiva a respeito de normas que irão produzir efeitos sobre a espaço social e jurídico.

Dessarte, a incorporação da aludida emenda apresentada acerca de tema evidentemente estranho ao versado na Medida Provisória n. 899/19 evidencia um anômalo rito legislativo, em completo descompasso com os pressupostos da Carta Constitucional.

Nesse diapasão, apresentada matéria nova sob a forma de emenda ao Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória, e em relação a qual não conserva afinidade temática alguma, procedeu-se, efetivamente, a um redesenho abrangente e profundo da estrutura do CARF e da arrecadação fiscal nacional.

Além do mais, destaca-se que o tema em evidência é de **estrita iniciativa legislativa do Poder Executivo**, porque a existência de norma regente do voto de qualidade em colegiado administrativo do

[10] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 884.

Ministério da Economia trata de regra relacionada ao funcionamento de órgão do Poder Executivo (art. 84, VI, 'a', da CFRB/88)[11].

Assim, além de não guardar nenhuma pertinência temática ao que fora considerado urgente e relevante pelo Executivo federal, o procedimento fiscal relativo ao âmbito do CARF invade a competência exclusiva dessa esfera de poder.

Somado a isso, é cediço que o devido processo legislativo, o qual assegura uma correta e regular elaboração das leis, é direito fundamental inscrito no artigo 5°, inciso LIV, da CFRB/88. Tal garantia visa assegurar a todos os cidadãos que a interferência estatal nas relações sociais apenas ocorrerá mediante normas jurídicas produzidas em conformidade ao procedimento constitucionalmente determinado.

Alinhado a esses fatores, é importante destacar que a proposta legislativa aprovada revela **amplo impacto econômico**, reduzindo o quantitativo dos valores a compor os cofres públicos, além de esperada queda na arrecadação espontânea. Somente entre os anos de 2017 a 2020, a utilização do voto qualificado resultou na manutenção de **110 bilhões de reais**[12], além de esperada queda na arrecadação espontânea.

Logo, tratando-se de norma que cria *"**renúncia de receita**"*, sobre a qual não se relacionava a urgência e necessidade da medida, sua proposição *deveria* "*ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro",* consoante dispõe o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pela Emenda Constitucional n. 95/16, pressuposto completamente ignorado destoando dos preceitos do Novo Regime Fiscal do Estado Brasileiro.

---

[11] Nesse sentido, *3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.* (ADI 3254, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2005).

[12] Disponível em https://unacon.org.br/themencode-pdf-viewer/?file=https://unacon.org.br/Conteudo/uploads/2020/04/Nota-Publica-CARF-1.pdf. Acessado em 20 de abril 2020.

Importante ainda mencionar a manifestação do então Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, que igualmente recomendou o veto do dispositivo em decorrência dos danos às operações que envolvem a apuração de delitos fiscais[13].

Por todo o exposto, reconhecer a inconstitucionalidade formal do artigo 19-E é medida que se impõe para preservação e segurança do texto constitucional, especialmente em momento de tamanha fragilidade e incertezas quanto à arrecadação fiscal diante da pandemia atualmente vivenciada.

b) Da inconstitucionalidade formal. Violação ao art. 146, inciso III, da Constituição. Reserva de lei complementar. Tratamento exorbitante ao disposto no art. 112 do CTN

Além dos vícios relacionados ao processo de promulgação da norma impugnada acima apresentados, observa-se também completa afronta ao disposto no artigo 146, inciso III, da Carta Constitucional, que assenta: *"cabe à **lei complementar** estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária".*

O Código Tributário Nacional veicula normas gerais de direito tributário, dentre as quais o veiculado no art. 112, que define a seguinte diretriz para a interpretação da lei tributária no tocante à aplicação sancionadora, *verbis*:

> 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.

[13] Disponível em: https://www.jota.info/wp-content/uploads/2020/04/sei-mj-11394254-despacho-do-ministro-voto-de-qualidade-carf-pdf.pdf. Acessado em 18 de abril de 2020.

Em síntese, esse dispositivo determina a adoção da interpretação mais favorável ao contribuinte em caso de dúvida objetiva na aplicação da lei que define infrações ou comina penalidades. Cuida-se de autêntica regra de interpretação do direito tributário sancionador, que autoriza, tão somente, o afastamento ou a gradação das penalidades tributárias.

O novo art. 19-E, por sua vez, vai muito além do permitido pelo art. 112 do CTN e pretende afastar a totalidade do crédito tributário, em caso de simples empate em julgamento no CARF. Ou seja, sua aplicação implicaria o cancelamento do próprio tributo devido, o que não é autorizado pelas normas gerais previstas no Diploma Tributário.

Por conseguinte, o dispositivo em análise também incorre em vício de inconstitucionalidade ao exorbitar o tratamento definido por lei complementar, na medida em que introduziu nova hipótese de extinção do crédito tributário, resultando na ofensa ao artigo 146, inciso III, da Carta Magna.

c) Da inconstitucionalidade material. Violação aos artigos 1°, inciso I (soberania), 37, caput (legalidade e impessoalidade) e incisos XVIII e XXII (administração tributária), 5°, inciso XXXV (inafastabilidade do controle jurisdicional), XXXVI (segurança jurídica) e LIV (devido processo legal substantivo), todos da Constituição Federal.

Não obstante as inconstitucionalidades formais que maculam a promulgação do art. 19-E da Lei nº 10.522/02, introduzido pela Lei n. 13.988/20, esse dispositivo também padece de importantes inconstitucionalidades do ponto de vista material.

Inicialmente, sabe-se que dentre as múltiplas funções do Estado está a tributação, cujo exercício traduz-se no emprego de instrumentos que lhe possibilitem a obtenção dos recursos necessários à garantia das **necessidades coletivas**.

Regina Helena Costa Nessa assevera ainda que *"essa atividade estatal não busca apenas gerar recursos para o custeio de serviços públicos, mas, igualmente, o asseguramento do exercício de direitos públicos subjetivos"*[14].

Sob o arrimo de tais pressupostos, funda-se o direito tributário enquanto disciplina referente às relações jurídicas em que o Estado, no exercício do seu poder de soberania, exige tributos, bem como aplica-lhes sanções em face do descumprimento da lei, prerrogativas estas a serem, primordialmente, regidas pelas normas e princípios do direito público.

Nesse diapasão, ao versar sobre o hodierno paradigma do Estado Democrático e Social de Direito, Luís Eduardo Schoueri assevera que a atividade tributária expressa um dos meios para se alcançar os fins estatais, os quais coincidem com os almejados pela sociedade civil **quando esta assume dimensão pública**[15].

Embora essencialmente desempenhado pelo Estado, o sistema jurídico tributário admite a participação da sociedade civil, desde que esta não se volte a interesses e finalidades meramente privadas ou particulares.

Em face dos processos participativos, típicos de um contexto de pluralização democrática, denotam-se fundamentais as análises acerca dos efeitos e da legitimidade dessa representação, o que decorre do exame imprescindível sobre *"quem participa, por quem fala e como participa"*[16], sob pena de ocasionar consequências diversas das originariamente intentadas. Nessa esteira, a atuação da sociedade civil no âmbito público deve maximizar valores e fundamentos do Estado Democrático de Direito, não os mitigar.

---

[14] COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. .31.
[15] SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p.35.
[16] REZENDE, Thiago Dutra Hollanda de. **Da Legitimidade Democrática à Efetividade Social: análise do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF**. Revista Sociedade em Debate, 2016, pp. 141- 174. p. 150

Por tal razão, os órgãos estatais caracterizados pela composição mista (Estado e Sociedade Civil) devem observar os preceitos concernentes ao poder público, intentando a adequada confluência das duas esferas. Noutros termos, é imprescindível preservar o **controle estatal sobre suas decisões**, sem se descuidar da legitimidade democrática.

Sabe-se que o CARF é órgão paritário que integra a Administração Pública Tributária, tendo como função a uniformização jurisprudencial, bem como o controle de legalidade dos atos praticados pelas autoridades fiscais desde o lançamento, ou da denegação de algum pleito do contribuinte.

Hoje, 50 das 65 vagas destinadas aos contribuintes são ocupadas por representantes da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Confederação Nacional do Comércio (CNC), da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI)[17]. Esse dado é importante não para suscitar levianas e açodadas ilações sobre a idoneidade dos conselheiros - os quais são submetidos a uma séria seleção -, mas sim, consoante suscitado alhures, para se conhecer *"quem participa, por quem fala e como participa"*.

Nesse esteio, o mencionado elemento informativo elucida a estreita relação que determinados grupos econômicos nacionais possuem para com o processo decisório e formação das teses no âmbito do CARF, sendo inclusive os principais afetados e interessados pelos entendimentos formalizados, mormente o impacto econômico geralmente associado. São atores legítimos e defendem posicionamentos também legítimos, de forma a construir o necessário equilíbrio entre importantes setores da economia e o Estado.

A pluralidade de pontos de vista, argumentos e interpretações jurídicas trazidas pelos conselheiros representantes dos

[17] Disponível em: http://idg.carf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/servidores/quadro-de-vagas-de-conselheiros-2015.pdf. Acessado em 21 de abril de 2020.

contribuintes concretiza efetiva ação comunicativa voltada a maior justiça, dado que agregam valores às decisões, os quais se somam à visão fazendária sobre o crédito tributário.

Contudo, esse rico exercício participativo, bem como essa almejada equidade, ganha contornos absolutamente impróprios e distorcidos no momento em que implica o **maior peso** ao polo da esfera privada.

Cumpre demonstrar que a prerrogativa decisória ao Estado (Fisco) não significa autoritarismo ou falta de igualdade. Na realidade, como bem esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro, revela-se essencial ao equilíbrio do binômio do Direito Público, qual seja, *"prerrogativas (que protegem a autoridade) e sujeições (que protegem os direitos individuais perante os excessos do poder)"*[18]. Destarte, conclui a doutrinadora, *"não há justificativa para que esse binômio seja visto de um lado só"*[19].

É sob essa premissa que será evidenciada a **mais categórica desproporção** quanto à incidência da esfera privada sobre um órgão público. E mais, sobre um órgão público estratégico relacionado a uma das mais importantes atividades do Estado, a saber, a tributação.

De início, o fim do voto de qualidade revela considerável distorção a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, mais especificamente a **soberania** (artigo 1°, inciso I, da CFRB/88). Isso porque, ao fim, não mais cabe ao Estado, por meio de seus representantes, decidir sobre a exigência de seus tributos, mas sim ao sujeito passivo nas autuações, qual seja, o particular contribuinte[20].

---

[18] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 61.
[19] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Op. Cit, p. 61.
[20] A esse respeito, Júlio Gomes leciona: *"caso seja excluído apenas o "voto de qualidade" incorreríamos numa espécie de "anarquia dos contribuintes", com violação seletiva do dever fundamental de pagar impostos".* Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jul-19/julio-alves-paridade-voto-qualidade-sao-indissociaveis-carf. Acessado em 23 de abril de 2020. No mesmo sentido: *"grupos dominantes controlariam as decisões estatais à proporção de quanto estariam dispostos*

Ademais, soma-se o especial tratamento conferido pela Constituição Federal à Administração Tributária nos incisos XVII e XXII do seu artigo 37 da Constituição Federal, de modo a garantir prevalência aos seus órgãos e as suas entidades, considerando-os essenciais ao funcionamento da máquina pública, a até mesmo receber recursos prioritários. Assim, dispõem os aludidos dispositivos:

> Art. 37 (...)
> XVIII - a administração fazendária e **seus servidores fiscais** terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;
>
> XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas**, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio

Ao comentar o inciso XVIII, Liziane Angelotti Meira ensina que "os setores fazendários de arrecadação, os **Fiscos**, têm precedência, dentro de cada uma das administrações, sobre os demais setores, observadas as respectivas áreas de competência e na forma da lei"[21].

Em relação ao inciso XXII, Luciano de Araújo Ferraz anota que "o dispositivo introduziu inovações na atividade de administração tributária, qualificando-a explicitamente como atividade essencial ao funcionamento do Estado, assegurando-lhe recursos prioritários e **carreiras específicas**". O mencionado professor destaca ainda que "a inclusão do inciso XXII no texto constitucional, como não poderia deixar de ser, traz consequências práticas, de modo que as entidades

---

a pagar de impostos". NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998. p. 391.

[21] CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 875.

federativas deverão se organizar para o desempenho satisfatório e eficiente de administração tributária".

Entretanto, na contramão da importância conferida pela Carta Magna, a norma impugnada, ao extinguir o voto de qualidade pelo representante da Fazenda Nacional, reforçou exorbitantemente a **força privada** sobre o órgão público, de modo que a este, apesar de integrar a administração fazendária nacional e ser regido pelas prerrogativas de direito público, em caso de empate não terá a prevalência do entendimento do representante fazendário.

Por conseguinte, a força representativa privada é incontestavelmente reforçada, mitigando-se a dimensão pública do CARF.

A respeito da prerrogativa de ser da Administração a decisão final, Júlio César Gomes explicita: *"a inversão dessa prerrogativa em favor dos contribuintes caracterizaria uma verdadeira* ***"aberração jurídica", um modelo teratológico para o direito constitucional administrativo"*** [22].

Acerca de tais afirmações, poder-se-ia articular argumentação voltada a uma suposta adequada incidência do preceito consubstanciado no artigo 112 do Código Tributário Nacional, a saber, o *in dubio pro contribuinte*. De acordo com tal ideia, havendo a dúvida, esta deve ser solucionada em favor do polo passivo da autuação.

Contudo, cumpre esclarecer que o empate não traduz dúvida do colegiado, mas sim a ausência de formação de uma maioria sobre determinada tese, o que será suplantado pelo voto do presidente do órgão julgador. Conforme bem pontuou a Advocacia Geral da União, transcrevendo a manifestação da Procuradoria da Fazenda Nacional, na ADI n. 5.731/DF:

> Há, nessa linha construída equivocadamente, um fundamental equívoco: empate entre duas posições de julgadores não

[22] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jul-19/julio-alves-paridade-voto-qualidade-sao-indissociaveis-carf. Acessado em 23 de abril de 2020.

> significa dúvida; e se o fosse, ter-se-ia apenas uma afirmação retórica e metafórica. Não há dúvida do julgador ou do colegiado. Há certezas, que contadas ensejam o empate, como resultado direto do número de julgadores envolvidos. Esse argumento também é nuclear: não há dúvida, o que se tem é empate.

Além do mais, o princípio acima ventilado concerne às situações de aplicação sancionadora no âmbito do Direito Tributário, contexto relativo aos ilícitos fiscais, no qual há um administrado em posição análoga de um acusado, o que não se relaciona a de contribuinte, nem mesmo a exigibilidade de crédito tributário.

Para mais, não se pode perder de vista que o voto de qualidade pelo representante fazendário pode ser em prol do contribuinte. O que importa, portanto, é a manutenção da prevalência pública do órgão, do que resulta a presunção de legitimidade do ato administrativo, de modo que a modificação subverte a lógica do regime jurídico de direito público, fixando uma espécie de presunção de parcialidade do ato estatal[23].

Daí decorre prejuízo claro a um dos mais indispensáveis princípios da Administração Pública, **o da autotutela** – decorrente do princípio da legalidade (artigo 37, caput, da CFRB/88) e já reconhecido por esta Suprema Corte em suas súmulas n. 346 e n. 473.

Unido à necessária legitimidade, encontra-se o **princípio da impessoalidade**, previsto no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal, o qual determina à Administração Pública a necessidade de sua atuação ser fundada na conduta isonômica perante os administrados, com a destinação de atingir o interesse coletivo, sem discriminações ou benefícios em relação a grupos.

[23] A título de exemplo sobre a preservação da legitimidade por este colendo Supremo Tribunal Federal, cita-se que, Em julgamento de mandado de segurança, o Regimento Interno do define que, em caso de empate, deve ser mantido o ato impugnado, por força da presunção de legitimidade do ato administrativo (art. 205, parágrafo único, inciso II, do RI-STF).

Logo, atribuir possível ato final de decidir a representantes advindos do ambiente privado e associados a interesses específicos, implica deturpar também o princípio da impessoalidade, subtraindo o caráter público e coletivo da função desempenhada pelo Conselho.

Nesse momento, inadequadas são as deduções a respeito da idoneidade do votante do fisco, como se predeterminado fosse. Sobre o assunto, oportunamente pontuou a **Procuradoria Geral da República** em seu parecer no bojo da ADI n. 5.731/DF:

> 68. 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
Maioria	859	705	1.564
Qualidade	137	280	417
Total	3.118	2.878	5.966

> 69. (...) 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).

Recente estudo mostrou que, em 2019, dos 5,3% votos de qualidade, 1,3% foi favorável aos contribuintes (24,53% dos votos de

qualidade). Por sua vez, até fevereiro de 2020, dos 3,2% dos votos de qualidade, 1,3% favoreceram os contribuintes (40,63%) [24].

O desequilíbrio em desfavor da Fazenda Nacional resta melhor evidenciado ao se observar que, diante de resultado em benefício do Fisco por meio do voto de qualidade, é facultado ao contribuinte, por força da inafastabilidade do Poder Judiciário em face de lesão ou ameaça de direito (artigo 5°, inciso XXXV, da CFRB/88), formalizar, perante a justiça, pretensão com o fim de anular o ato prolatado pelo Conselho, **potestade esta inviável à Fazenda Pública**.

Isso porque, nos termos do artigo 156, inciso IX, do Código Tributário Nacional, a possibilidade de buscar o Poder Judiciário encontra-se obstada, como asseverado pela Advocacia Geral da União em sua manifestação no escopo da ADI n. 5.731/DF:

> Portanto, **a decisão contrária à pretensão do Fisco, no processo administrativo fiscal além de acarretar a extinção do respectivo crédito tributário, leva a consequência de obstar, normalmente, que o Fisco possa discutir a juridicidade do seu crédito ou seu eventual direito perante o Poder Judiciário**

Somado a esse óbice do controle judicial, cumpre rememorar que no julgamento do Mandado de Segurança n. 8.810/DF, o Superior Tribunal de Justiça, ao conceder a ordem em favor dos contribuintes, firmou inviável até mesmo **recurso administrativo hierárquico** dirigido ao Ministro da Fazenda, por parte do Fisco, com a finalidade de rever a interpretação do ato decisório do CARF, conferindo-o caráter definitivo.

Nesse quadro, é possível até mesmo vislumbrar risco à eficácia dos artigos 102, §2°, e 103-A da Carta Magna brasileira, que versam sobre o efeito vinculante no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Isso porque mostram-se possíveis situações de desrespeito a

[24] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-abr-01/direto-carf-voto-qualidade-nao-problema-carf. Acessado em 25 de abril de 2020.

súmulas vinculantes ou a decisões vinculantes, sem que o Estado possua mecanismos, como a Reclamação, para judicializar a questão e restabelecer a autoridade da Suprema Corte.

Em suma, a norma ora impugnada infringe a paridade de armas, mas também a própria unicidade da Jurisdição, de maneira a criar, por meio de lei ordinária, uma dualidade jurisdicional que não coaduna ao Estado brasileiro.

Dessarte, a observância ao binômio *prerrogativas e sujeição*, elucida que, ao contrário do comumente veiculado, o voto de qualidade é a fórmula isonômica ao funcionamento adequado do CARF e da administração fazendária nacional, possuindo como preceito norteador a presunção de legitimidade dos atos administrativos. Garante-se não apenas o caráter democrático, mas também o controle do Estado sobre suas decisões, mantendo-se a dimensão pública do órgão.

Nesse sentido bem asseverou a Procuradoria da Fazenda Nacional em sua manifestação na ADI n. 5.731/DF sobre o fim do voto de qualidade no CARF:

> **O resultado seria o esfacelamento de todo o modelo vigente, que também é aplicado em todas as outras instâncias administrativas que há no Brasil, especialmente em sede de agências reguladoras**.

Tais ponderações demonstram ainda o completo descompasso do artigo 19-E com o princípio da proporcionalidade no devido processo legal substantivo (artigo 5°, inciso LIV, da CFRB/88), diversas vezes reconhecido por este Supremo Tribunal Federal[25], dado que a nova norma fere os critérios de **necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito**.

[25] "O ato não será adequado quando não proteja um direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção" (ADI 3112, Relator Ministro. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2007).

Sobre a necessidade, não se mostra razoável transferir a palavra final ao representante do contribuinte, especialmente ante a possibilidade deste recorrer ao Poder Judiciário. Quanto à adequação, a norma gera irreparáveis distorções ao processo administrativo fiscal, como exaustivamente explicitado. No tocante à proporcionalidade em sentido estrito, sob o arrimo de uma ficta equidade, a norma impugnada rompe a lógica de funcionamento da Administração Tributária, pois delega ao particular a decisão a respeito da manutenção ou não das autuações em face dele lavrada.

Por fim, a técnica legislativa adotada para edição do artigo em comento padece de notória imprecisão, de modo a caracterizar cenário de patente insegurança jurídica, como destacado pela Segunda Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do Ministério Público Federal, que assim se manifestou (Doc. 8):

> 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.
> 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.
> Não há nenhum motivo para fazer menção expressa ao dispositivo legal que será revogado e, ao mesmo tempo, só falar em "não aplicação".
> **Dito isso, a redação adotada pelo art. 29 do PLV n° 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

A indefinição quanto ao alcance do artigo 19-E viola o consignado no **artigo 3°, inciso III, da Lei Complementar n. 95/98**, que estabelece a cláusula de revogação, sendo imprescindível, por força do artigo 9° desse diploma, a enumeração expressa das leis ou disposições legais revogadas, a fim de garantir a máxima clareza e segurança à aplicação da novel normativa. Premissas inobservadas pelo dispositivo questionado, de forma a consubstanciar questionamentos sobre o fim do voto de qualidade nas hipóteses não especificadas.

Nessa linha intelectiva, seu texto versa especificamente a respeito do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, o que excluiria da nova sistemática aqueles acerca dos créditos não-tributários, como as sanções aduaneiras e medidas *antidumping*. Ou ainda, a aplicação do recente dispositivo também não ocorreria nos casos relativos à pretensão de pedido de restituição, ressarcimento ou reembolso e declaração de compensação.

Importante ponderação também refere aos cenários de empate no conhecimento dos recursos pelo CARF, pois nessa fase processual não se está a analisar o mérito do recurso, mas apenas seu cabimento formal.

Assim, imaginemos que o Fisco e o contribuinte formalizem recursos apontando divergência entre as Câmaras Ordinárias em relação a uma mesma matéria. Contudo, ao serem analisados os requisitos processuais, ambos os recursos tiveram votação de empate sobre o conhecimento. Aplicando-se a nova regra, o recurso formalizado pelo contribuinte será conhecido, já o da Fazenda não, o que implica tratamento evidentemente distinto decorrente exclusivamente da parte envolvida.

Outra impropriedade decorre do uso do termo *"contribuinte"*, o que, por consectário, exclui outros responsáveis, tais quais os solidários pelo pagamento dos tributos – que não necessariamente são contribuintes -, de maneira que, havendo empate

nos julgamentos, esses sujeitos poderiam não ser abarcados pela nova alteração legislativa.

Ademais, a inexatidão a respeito do marco temporal de aplicação, se retroativa ou não, reforça o completo distanciamento da segurança jurídica em relação à norma impugnada.

Por tais motivos, revela-se a violação ao previsto no **inciso XXXVI do artigo 5° da Constituição Federal**, que preconiza essenciais *"as condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida"* [26].

Em suma, o desenho institucional do CARF com o voto de qualidade visa equilibrar a participação civil e a preservação da administração fazendária e de seus princípios.

A modificação desse modelo, de forma abrupta, implica severas deformidades ao sistema jurídico tributário-financeiro nacional, sendo, por todo o exposto, imperiosa a declaração de inconstitucionalidade do art. 19-E da Lei 10.522/20, introduzido pela Lei n. 13.988/20, por este egrégio Supremo Tribunal Federal.

VII. DA MEDIDA CAUTELAR.

Na hipótese em apreço, faz-se imperioso o deferimento de medida cautelar para **suspender liminarmente a eficácia** do dispositivo impugnado, qual seja o artigo 19-E da Lei n. 10.522/02, acrescentado à mencionada legislação pátria em 14 de abril último.

Primeiramente, verifica-se o atendimento ao requisito do *fumus boni iuris,* como se demonstrou acima, pelas flagrantes violações ao Texto Constitucional, notadamente aos seus artigos artigo 1°, parágrafo único (princípio democrático) e inciso I (soberania), artigo 2°, *caput* (separação de poderes), artigo 5°, inciso LIV (devido processo

[26] SILVA, José Afonso da**. Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 133.

legal), artigo 59, parágrafo único (processo legislativo), artigo 84, inciso VI, "a" (tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República), artigo 146, inciso III (reserva de Lei Complementar), artigo 37, caput (legalidade e impessoalidade) e incisos XVIII e XXII (administração tributária); artigo 5°, incisos XXXV (inafastabilidade jurisdicional) e XXXVI (segurança jurídica), todos da Constituição Federal e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O ***periculum in mora*** também resta demonstrado.

De início, não se revela adequado manter a eficácia de norma inserida ao ordenamento jurídico em completa inobservância aos pressupostos do Estado Democrático de Direito brasileiro, como ressaltado pelo ilustríssimo Procurador-Geral da República (Doc. 9):

> Há de se registrar que a MP n. 899/2019 tinha por objeto, originariamente, o estabelecimento dos 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 do Código Tributário Nacional. No curso do processo legislativo, foi introduzida a alteração em referência, cujo tema não possui relação direta com o objeto do ato legislativo editado

Ademais, deve-se ponderar que no momento de uma crise sem precedentes para o país, a extinção do voto de qualidade acarretará uma perda imensurável de arrecadação para os cofres públicos, o que implicaria, inclusive, em possível carência de recursos para o combate da pandemia por conta do COVID-19. Conforme já noticiado supra, a perda de arrecadação aos cofres públicos deve ser de cerca de **60 bilhões de reais por ano.**

Ressalta-se que, entre os anos de 2017 e 2020 mais de **110 bilhões de reais** tornaram a integrar a carta de créditos tributários da

União em decorrência da utilização do instituto, valores ainda mais imprescindíveis no cenário atualmente observado[27].

Os severos impactos econômicos que a novidade impõe merecem ser considerados, conforme apropriadamente asseverado pelo Excelentíssimo Ministro Luiz Fux quando do julgamento da Suspensão de Segurança n. 5.282/DF, acerca dos reflexos patrimoniais aptos a abalar a própria programação e arrecadação orçamentária e financeira da União em relação às mudanças no CARF

Além disso, encontram-se pautados quando do retorno das sessões, somente nas turmas extraordinárias da primeira seção, **mais de 239 processos** sobre os quais pode incidir a norma ora impugnada[28].

Nessa esteira, a realização de sessões sob a nova sistemática pode gerar mudanças jurisprudenciais significativas, em temas já pacificados. Assim, caso seja a norma declarada posteriormente inconstitucional sem a imediata suspensão de sua eficácia, haverá um hiato no qual os temas poderão ser julgados de forma contrária à assentada jurisprudência do CARF.

Além de tudo isso, o cancelamento de um auto de infração de uma empresa e a manutenção dos autos de infração dos concorrentes, por exemplo, pode gerar situação de **concorrência desleal** em setores sujeitos a acirrada competição ou nos quais a carga tributária componha parcela significativa do custo.

Ante todas essas circunstâncias, é possível verificar, mesmo em sede de cognição sumária, que a manutenção do dispositivo em vigência implica graves danos à sociedade brasileira como um todo, razão pela qual requer-se a concessão da medida cautelar ora pleiteada.

---

[27] Disponível em https://unacon.org.br/themencode-pdf-viewer/?file=https://unacon.org.br/Conteudo/uploads/2020/04/Nota-Publica-CARF-1.pdf. Acessado em 20 de abril 2020.

[28] Disponível em: https://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/CalendarioSessoes/exibeSessao.jsf. Acessado em 20 de abril de 2020.

VIII. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para que, em razão das graves violações perpetradas pelo dispositivo indicado seja:

a. liminarmente, nos termos do art. 10, da Lei n. 9.868/1999, concedida **medida cautelar** *inaudita altera pars* para determinar a suspensão da eficácia do art. 19-E da Lei n. 10.522/02;

b. no mérito, seja declarada a **inconstitucionalidade total** com redução de texto do art. 19-E da Lei n. 10.522/02;

Requer-se, ainda, que todas as intimações referentes ao presente feito sejam realizadas em nome do advogado **Gilson Langaro Dipp**, inscrito na OAB/RS sob o número 5.112, sob pena de nulidade.

Atribui-se à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R$ 100,00 (cem reais).

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília, 28 de abril de 2020.

Gilson Dipp
OAB/RS 5.112