



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.415/DF**

**RELATOR:** MINISTRO MARCO AURÉLIO

**REQUERENTE:** ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – ANFIP

**ADVOGADO:** HELENO TAVEIRA TORRES

**INTERESSADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**PARECER AJCONST/PGR Nº 378349/2020**

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 28 DA LEI 13.988/2020. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 889/2019. FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A PROPOSIÇÃO ORIGINAL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS – CARF. VOTO DE QUALIDADE. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. É inconstitucional dispositivo de lei resultante de conversão de medida provisória inserido por emenda parlamentar sem pertinência temática com o texto originalmente apresentado pelo Presidente da República e que trate de matéria que lhe seja constitucionalmente reservada. Precedentes.

2. Critério de desempate de julgamentos ocorridos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, órgão integrante do Ministério da Economia, é matéria sujeita à reserva de iniciativa do Presidente da República para o processo legislativo pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c art. 84, VI).

— Parecer pela procedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, visando à declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da Lei 13.988/2020, que inseriu o art. 19-E na Lei 10.522/2002, instituindo novo critério para o desempate de julgamentos ocorridos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, órgão integrante da estrutura do Ministério da Economia.

Eis o teor do dispositivo questionado:

*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 requerente alega haver inconstitucionalidade formal e material.

Sob a perspectiva formal, assevera que o artigo impugnado resultou de emenda parlamentar apresentada após a emissão de parecer pela Comissão Mista, sem pertinência temática com o ato normativo de origem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(Medida Provisória 899/2019), em descompasso com o princípio democrático e com o devido processo legal, assegurados pelos arts. 1º, *caput* e parágrafo único; 5º, *caput* e LIV; 62, *caput* e § 9º, da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade material, segundo as razões do requerente, reside na ofensa à presunção de legitimidade do ato administrativo, como expressão do princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), ao princípio da prevalência do interesse público sobre o privado, à indisponibilidade do tributo e ao princípio republicano (CF, art. 1º), ao prever o art. 28 da Lei 13.988/2020 a possibilidade da resolução do litígio administrativo a favor do contribuinte em caso de empate no julgamento.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 22).

O requerente pleiteou tutela provisória incidental diante da existência de outras duas ações diretas sobre o tema (ADI 6399 e 6403) e em atenção à segurança jurídica (peça 44).

O Ministro Relator indeferiu o pedido cautelar diante da ausência de demonstração da urgência e de risco de dano irreparável. Na mesma oportunidade, determinou preferência à tramitação do processo (peça 76).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Senado Federal sustentou preliminar de ilegitimidade ativa da ANFIP, por ausência de representatividade adequada e de pertinência temática. No mérito, afirmou haver pertinência temática entre a emenda e a MP de origem, além de exercício de opção política legítima do legislador ordinário no que tange à previsão legal do voto de qualidade no CARF, sem que o princípio republicano ou o interesse público sejam contrariados (peça 79).

A Presidência da República defendeu a constitucionalidade formal e material da norma (peças 84 e 85).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido (peça 87).

Eis, em síntese, o relatório..

A respeito da (in)constitucionalidade do art. 28 da Lei 13.988/2020, que inseriu o art. 19-E na Lei 10.522/2002, tramitam no STF as ADIs 6.399, 6.403 e a ADI 6.415, ora em análise.

A ADI 6.399 é de autoria da Procuradoria-Geral da República. Na oportunidade, assinalou-se que a Lei 13.988/2020, corolário da MP 899/2019, trata dos requisitos e das condições para a realização de transações resolutivas de litígios entre a União e devedores de créditos fiscais, mas houve inserção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indevida do artigo impugnado no texto da MP, incluindo a extinção do voto de qualidade nos julgamentos do CARF, ensejando a inconstitucionalidade formal do dispositivo.

Ocorreu vício no processo legislativo por inserção de matéria de iniciativa reservada e sem pertinência temática com o texto originário da MP 899/2019, em discordância com os arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 2º, *caput*, 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, da Constituição Federal.

Com efeito, em 24.3.2020, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 2/2020, originário da MP 899, de 16.10.2019, que tratou dos requisitos e das condições para a realização de transação resolutive de litígio entre a União e os devedores de créditos fiscais.

Na versão original, o texto da MP 899/2020 disciplinava as circunstâncias em que o Fisco poderia negociar extrajudicialmente com seus devedores ou partes adversas, de forma a encerrar processos ou a evitar o ajuizamento de ações relativamente a créditos públicos *já existentes* (arts. 1º, § 3º, e 2º):

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...)

§ 3º *Aplica-se o disposto nesta Medida Provisória:*

*I - aos créditos tributários não judicializados sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;*

*II - à dívida ativa e aos tributos da União, cuja inscrição, cobrança ou representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e,*

*III - no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cuja inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.*

*Art. 2º Para fins desta Medida Provisória, são modalidades de transação:*

*I - a proposta individual ou por adesão na cobrança da dívida ativa;*

*II - a adesão nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e*

*III - a adesão no contencioso administrativo tributário de baixo valor.*

*(Grifos nossos.)*

Durante o trâmite legislativo de conversão da MP 899/2020 na Lei 13.988/2020, foi inserida matéria estranha ao texto original daquela proposição.

O art. 28, ora questionado, incluiu o art. 19-E na Lei 10.522/2002, com o escopo de estabelecer o fim do voto de qualidade em empate nos julgamentos administrativos fiscais do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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”.*

Enquanto a MP 899/2020 tratava da negociação extrajudicial de créditos tributários *existentes e constituídos*, em dívida ativa ou não judicializados, o art. 28 da Lei 13.988/2020 disciplinou aspecto procedimental do julgamento de *processo administrativo de determinação e exigência* do crédito tributário, ou seja: regra de desempate em julgamento administrativo, tema estranho à Medida Provisória.

O contraste entre matérias evidencia não existir pertinência temática.

Na redação original, a MP 899/2020 tratou de transação em matéria tributária, envolvendo os créditos tributários já em fase de execução – portanto já constituídos e exigíveis.

Já a norma acrescida por meio de emenda parlamentar alterou a forma de atuação de órgão colegiado disciplinado por legislação específica, cuja função é apreciar recursos em processos administrativos tributários.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É de se observar que a ausência de afinidade temática com a matéria inicialmente tratada na MP 899/2020 implica violação do princípio democrático e do devido processo legislativo.

Tal compreensão decorre do entendimento do Supremo Tribunal Federal, sedimentado a partir do julgamento da ADI 5.127/DF:

*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 (arts. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-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 5.127/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 11.5.2016.)*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Semelhante entendimento foi reafirmado pelo Plenário do STF no julgamento da ADI 5.012/DF:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 113 A 126 DA LEI Nº 12.249/2010. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 472/2009. DISPOSITIVOS INCLUÍDOS POR EMENDA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 1º, CAPUT, 2º, 5º, LIV, 62 E 84, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.*

- 1. Inclusão, por emenda parlamentar, dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei nº 12.249/2010, conversão da Medida Provisória nº 472/2009.*
- 2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, a ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei.*
- 3. Em 15.10.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo formalmente inconstitucional, a teor dos arts. 1º, caput e parágrafo único, 2º, caput, e 5º, LIV, da Carta Política, a inclusão de emenda, em projeto de conversão de medida provisória em lei, versando conteúdo divorciado do seu objeto originário, ao julgamento da ADI 5127, forte no princípio da segurança jurídica, afirmou a validade dos preceitos normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão, ainda que sem relação com o objeto da medida provisória, aprovados antes da data daquele julgamento.*
- 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5.012/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 1º.2.2018.)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A desconformidade temática entre o conteúdo original da MP 899/2020 e a regra contida no art. 28 da Lei 13.988/2020, inserida no Projeto de Lei de Conversão 2/2020, por emenda parlamentar, configura violação dos princípios da separação de poderes, do devido processo legislativo e do princípio democrático.

Por fim, convém registrar que a Constituição reservou ao Presidente da República, na condição de chefe do Poder Executivo federal, a disciplina da organização e do funcionamento dos órgãos da administração pública.

Nos termos dos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, da CF, tal prerrogativa é exercida tanto pela deflagração de processo legislativo ordinário quanto pela edição de decretos autônomos.

O processo legislativo de conversão de medida provisória em lei é excepcional e não se realiza da mesma forma que o procedimento ordinário de produção legislativa.

As emendas parlamentares podem integrar o processo de superação da provisoriedade das MPs, mas não podem ser rota de fuga ao processo legislativo ordinário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sentido, observou o Ministro Edson Fachin, no mencionado julgamento da ADI 5.127/DF:

*Como a jurisprudência desta Suprema Corte entende incompatível com o delineamento constitucional a incorporação de emenda parlamentar a projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo nos limites do seu poder de iniciativa quando ausente o vínculo de afinidade material, a mesma ratio conduz a que tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário. (...).*

*A incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto a matéria não submetida ao Congresso Nacional na forma do art. 62, caput, da Constituição da República. Mais do que o poder de emenda, significa 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.*

A conversão da Medida Provisória 899/2020, que deu origem ao art. 28 da Lei 13.988/2020, ocorreu após o precedente firmado na ADI 5.127/DF, a justificar a incidência do entendimento firmado diante da inconstitucionalidade formal da inclusão, por emenda parlamentar, do art. 19-E na Lei 10.522/2002, pelo art. 28 da Lei 13.988/2020, porquanto o dispositivo tratou de tema de iniciativa reservada e sem pertinência temática com a matéria originalmente versada pela Medida Provisória 899/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

TSS