



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR MARCO AURÉLIO MELLO  
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Ref.: ADI 6.403**

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), **vem requerer sua admissão no feito na condição de amicus curiae**, nos termos do art. 138 do CPC, conforme razões que passa a expor.

**I. Objeto da ADI 6.403**

1. O Partido Socialista Brasileiro busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei n.º 13.988/2020, originado da conversão da Medida Provisória 899/2019, que acrescentou à Lei n.º 10.522/2002 o artigo 19-E, com a seguinte redação:

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.”



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

2. Segundo lançado na inicial, haveria (a) inconstitucionalidade formal, por ser o dispositivo fruto de emenda parlamentar sem pertinência temática com com a redação original da medida provisória, atraindo assim o entendimento fixado pelo STF nas AADDII 5.012/DF e 5.127/DF; (b) inconstitucionalidade formal por não observar o disposto no artigo 113 do ADCT, inserido pela EC 95/2016, na medida em que a inicial qualifica a norma impugnada como “renúncia de receita”; (c) inconstitucionalidade formal por violação ao artigo 146, III, da Constituição, pois a seu ver a norma impugnada avançaria além dos limites do artigo 112 do CTN, denotando que adentrou em campo reservado a lei complementar.

2.1. Por derradeiro, a inicial aponta também inconstitucionalidade material do dispositivo atacado, “*violação aos artigos 1º, inciso I (soberania), 37, caput (legalidade e impessoalidade) e incisos XVIII e XXII (administração tributária), 5º, inciso XXXV (inafastabilidade do controle jurisdicional), XXXVI (segurança jurídica) e LIV (devido processo legal substantivo), todos da Constituição Federal*”.<sup>1</sup>

## II. A CNI deve ser admitida como *amicus curiae* nestes autos.

3. Conforme prevê o disposto no §2º do art. 7.º da Lei n.º 9.868/99, é cabível o ingresso de entidades como amigas da corte, observada a relevância da matéria e a representatividade da entidade.

4. O Plenário desse Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Agravo Regimental na ADI 4.071, já decidiu que este pedido pode ser formulado até a liberação do processo pelo relator para inclusão em pauta, o que, quanto a isto feito, não ocorreu ainda.

5. Quanto à representatividade da ora Requerente, não parece necessário tecer maiores considerações. Trata-se de legitimada constitucionalmente para propor ações diretas, que detém, legal e constitucionalmente, a representação da Indústria como categoria econômica, inclusive para questões judiciais. A CNI congrega todas as federações

<sup>1</sup> P. 16 da inicial, antepenúltimo parágrafo.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

industriais nos Estados, incluindo assim, em sua base, os sindicatos industriais e todas as empresas industriais nacionais.

6. **A indústria brasileira responde por 21,6% do PIB do Brasil**, 20,2% do emprego formal do país (9,4 milhões de trabalhadores), 70,8% das exportações de bens e serviços, 67,4% da pesquisa no setor privado e **por 34,2% dos tributos federais (exceto receitas previdenciárias, que equivalem a 28,7%)**. A cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,4 na economia.

7. A matéria discutida guarda, por evidente, relevância para os contribuintes industriais e estreita vinculação aos princípios estatutários da CNI que, nos exatos termos de seu Estatuto, tem como seus objetivos, dentre outros, *“representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria”* e *“defender a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada e o estado democrático de direito, tendo em conta a valorização do trabalho, a justiça social e o meio ambiente”*; e como uma de suas prerrogativas *“defender, coordenar e representar, no âmbito nacional, os interesses da indústria perante todas as instâncias, públicas e privadas”*<sup>2</sup>.

8. No caso específico, o funcionamento do processo administrativo tributário federal é de inegável relevo para toda a indústria, o que evidencia a legitimidade da participação da CNI como amiga da corte.

### III. Descabimento da ADI por falta de impugnação ao conjunto normativo

9. A inicial dessa ADI, bem como a ADI 6399, à qual esta ação direta foi distribuída por dependência, afirmam que a medida provisória, em sua redação original, tratava apenas de “créditos tributários já em fase de execução” e que a emenda parlamentar versou sobre a apreciação de recursos em processos administrativos.

---

<sup>2</sup> Estatuto da CNI, artigo 3º, incisos I e II e artigo 4º, inciso I.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

10. *Também por emenda parlamentar*, contudo, foi aprovado o artigo 23, I, da Lei n.º 13.988/2020, que delega ao Ministro de Estado da Economia regulamentar o contencioso fiscal de pequeno valor, vedando, em seu parágrafo único, a interposição de recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

11. O escopo da medida provisória, segundo os itens 8 e 11 da sua exposição de motivos<sup>3</sup>, incluiu a redução de litigiosidade e ganhos de celeridade, enfrentando, assim, os problemas do contencioso administrativo tributário.

12. Nessa ordem, foram aprovadas emendas que, de um lado, modificaram o critério de desempate no processo administrativo, medida mais sensível em processos de valor e complexidade elevadas, e, de outro, foi delegado ao Ministro da Economia disciplinar o processo administrativo fiscal de pequeno valor, vedando para este o acesso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

13. Foram duas medidas voltadas ao *enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário*. Ambas modificam o processo administrativo. Ambas tratam ou influenciam a atuação dos órgãos da administração tributária.

14. Se há inconstitucionalidade formal num dispositivo, a mesma inconstitucionalidade afetaria o outro. Com efeito, as duas disposições formam um conjunto que deveria ser atacado simultaneamente.

15. A inicial, contudo, silencia-se completamente quanto ao artigo 23, I e seu parágrafo único da mesma Lei n.º 13.988/2020.

---

<sup>3</sup> 8. Todas essas propostas permitirão, ademais, que a PGFN concentre esforços noutras causas, litígios ou cobranças, promovendo incremento na arrecadação, a prevenção e a redução de litigiosidade, e ganhos de celeridade, eficiência e economicidade

(...)

11. O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe, repisando-se a imperiosidade da medida para o ingresso de receitas ainda no orçamento corrente e, sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

16. Ao assim proceder, além de descuidar da defesa do contribuinte pessoa física, o autor descuidou também dos precedentes dessa Corte, que vedam o decote de parte de um conjunto normativo em sede de controle concentrado.

16.1. Nesse sentido, decidiu o Plenário ao julgar o Agravo Regimental na ADI 4265 e estabelecer que *“a não impugnação de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional implica a ausência do interesse de agir da parte requerente”*, entendimento estampado logo no item 2 da ementa.

16.2. No corpo do voto do relator, consta ainda:

Na decisão agravada, destacou-se que a petição inicial não impugnou todas as normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional.

Sobre essa temática, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme e clara no sentido de que a falta de impugnação do conjunto normativo caracteriza a ausência do interesse de agir da Requerente. Nesse sentido: ADI 2.132-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 5/4/2002; ADI 2.215-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 26/4/2001; ADI 3.218, Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 14/12/2004; ADI 3.148, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 28/9/2007.

17. Assim, evidencia-se o descabimento da ação.

#### **IV. Uma contextualização necessária: a composição do CARF é integralmente determinada pela própria Fazenda**

18. Para melhor examinar a questão, é mister contextualizar como se dá a composição do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

19. A nomeação dos Conselheiros se dá por ato do Ministro de Estado da Economia, conforme decorre do § 2.º do art. 6.º do Anexo III do Regulamento Interno do CARF, aprovado por portaria do mesmo Ministro.

20. Metade dos conselheiros é indicada a partir de lista tríplice encaminhada pela Receita Federal do Brasil. A outra metade recai sobre candidatos indicados por listas tríplexes elaboradas pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais, conforme art. 28 do Anexo II mesmo Regulamento.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

21. Entretanto, *é o próprio Ministro quem escolhe de quais confederações e centrais* pedir listas, e para quantas vagas pedir, conforme esclarece o §2º do mesmo artigo 28.

21.1. Assim, a afirmação feita no terceiro parágrafo de fl. 18 da inicial, que 50 das 65 vagas destinadas aos contribuintes são ocupadas por representantes das Confederações patronais deve ser lida por inteiro, vale dizer, que antes o Ministro da Fazenda e hoje o Ministro da Economia decidiram solicitar listas de indicados, para cobrir as vagas destinadas aos membros da sociedade, nessa proporção.

22. Há avaliação tanto dos candidatos a conselheiros quanto dos conselheiros com mandato em curso, notadamente para recondução. A avaliação é feita pelo Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros – CSC. Esse Comitê é composto por três representantes da Fazenda, um representante da sociedade civil *de livre nomeação pelo Ministro de Estado da Economia* e apenas dois não ligados ao Fisco, indicado pelas Confederações, outro indicado pela OAB, conforme consta no art. 3.º do Anexo III do Regimento Interno do CARF.

23. A presidência de todos os colegiados julgadores é privativa dos conselheiros integrantes da Receita Federal. Não apenas isso, a presidência corresponde ao exercício de função de confiança, demissível *ad nutum*, conforme estampado no Anexo IV do mesmo Regimento Interno.

24. Toda a composição do CARF decorre de um conjunto de decisões do Ministro de Estado da Economia. Ante esse cenário, não há base factual para qualquer especulação sobre o fim do voto de qualidade ter sido concebido com o propósito de favorecer aos contribuintes.

25. O que a nova lei faz, em especial, é pôr fim à esdrúxula situação da Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF, um colegiado que se anuncia como paritário, mas



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

composto, por um lado, por ocupantes de funções de confiança, o presidente do CARF e os presidentes das Câmaras, demissíveis *ad nutum*, e que um deles ainda vota em dobro<sup>4</sup>.

26. Vale lembrar que, em passado não tão distante, o presidente era substituído, em sua ausência, pelo vice-presidente oriundo dos indicados pelas entidades representativas dos contribuintes, inclusive para o voto de qualidade. Apenas nos anos mais recentes é que o Ministro de Estado da Fazenda decidiu alterar o regimento para dizer que o presidente, na sua ausência, é substituído para as funções julgadoras por outro fazendário.

27. A lei, portanto, é fruto de escolha, da opção legítima do legislador de conferir maior equilíbrio ao processo decisório, de um lado, e, de outro, de reduzir a litigiosidade subsequente, vez que essas autuações não são pagas, mas sim contestadas judicialmente.

## V. A ADI 5.127 veda emendas absolutamente inovadoras e estranhas.

### Esta não é a hipótese do artigo de lei em exame

28. Mesmo que fosse possível conhecer da ADI, o dispositivo atacado está em absoluta sintonia com a exegese constitucional fixada na ADI 5.127/DF.

29. Ao julgar a ADI 5.127, o STF declarou a inconstitucionalidade da prática parlamentar de promover emendas, no projeto de conversão de medidas provisórias versando sobre temas estranhos àqueles do texto original.

30. No caso específico da ADI 5.127, em medida provisória que já tratava de vários temas sem conexão interna, mas sem qualquer relação com a profissão de contabilista, foi acrescentado artigo 76, tratando exatamente dessa profissão<sup>5</sup>.

31. A Min. Rosa Weber, relatora original, afirmou no item 9 de seu voto que ante a jurisprudência do STF, “*tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito*

<sup>4</sup> Cf. arts. 26 e 27 do Anexo II do Regimento Interno do CARF.

<sup>5</sup> Página 116 de 130 do inteiro teor do acórdão, manifestação de S. Exa. o Ministro Ricardo Lewandowski



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário”<sup>6</sup>.

32. Poucos parágrafos após, a ministra trouxe à colação citação do saudoso Min. Victor Nunes Leal, feita pelo Min. Celso de Melo na ADI 2681-MC/RJ:

“(...) A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida – composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. **Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.**” (RTJ 36/385, destaquei)

33. O Min. Edson Fachin, redator para o acórdão, também afirmou que “*é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática*”<sup>7</sup>.

34. O Min. Luís Roberto Barroso, em seu voto, afirmou: “*admitir que um parlamentar presente, a uma medida provisória encaminhada pelo Executivo, uma emenda que não tenha nenhuma pertinência temática viola a Constituição em três momentos*”<sup>8</sup>.

35. A Min. Carmen Lúcia também explicitou o entendimento de que a “*introdução de emendas com temas que nada tem a ver com o posto inicialmente na medida provisória esbarram não apenas na natureza, mas até mesmo na qualificação que emana do que estabelecido na Constituição.*”<sup>9</sup>

36. Também V. Exa., Min. Marco Aurélio, em seu voto, afirmou que foi inserido, no procedimento alusivo à conversão de medida provisória em lei, “*matéria totalmente estranha àquela tratada, inicialmente, no ato do Executivo, ou seja, na medida provisória.*”<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Página 27 de 130 do inteiro teor do acórdão. Destacamos.

<sup>7</sup> Página 60 de 130 do inteiro teor do acórdão.

<sup>8</sup> Página 81 de 130 do inteiro teor. Destacamos.

<sup>9</sup> Página 96 de 130 do inteiro teor. Destacamos.

<sup>10</sup> Página 105 de 130 do inteiro teor. Destacamos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

37. O decano da Corte, Min. Celso de Mello, buscando sintetizar a conclusão a que o colegiado chegava, asseverou:

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Vale dizer:** declara-se a improcedência da presente ação direta, **reconhecendo-se**, *no entanto*, com eficácia “*ex nunc*”, a ilegitimidade constitucional do oferecimento de emendas parlamentares **que não guardam** relação de pertinência temática, **ou** de congruência material, **ou**, *ainda*, de afinidade lógica com o conteúdo normativo de medidas provisórias submetidas ao exame do Congresso Nacional.<sup>11</sup>

38. Por último, mas não menos relevante, o então Presidente da Corte, Min. Ricardo Lewandowski, asseverou que as matérias versadas no texto original da medida provisória “*não têm nada, absolutamente nada a ver com a alteração do artigo 76*”<sup>12</sup> e que para ele “*essa introdução de matéria absolutamente estranha*”<sup>13</sup> seria inconstitucional.

39. Como se vê, o limite posto pelo entendimento fixado na ADI 5.127 foi quanto a emenda *absolutamente inovatória*, que desfigure o texto, mude sua substância ou acrescente disposições incompatíveis com o sentido geral (Min. Rosa Weber); que não guarde pertinência lógico-temática (Min. Edson Fachin); que não tenha qualquer pertinência temática (Min. Luís Roberto Barroso); com temas que nada tem a ver com o posto inicialmente (Min. Cármen Lúcia); matéria totalmente estranha àquela tratada, inicialmente, no ato do Executivo (Min. Marco Aurélio); ou matéria absolutamente estranha (Min. Ricardo Lewandowski).

39.1. Ou ainda, na síntese do Min. Celso de Mello, a ilegitimidade constitucional recai sobre emendas que **que não guardam** relação de pertinência temática, **ou** de congruência material, **ou**, *ainda*, de afinidade lógica com o conteúdo normativo de medidas provisórias submetidas ao exame do Congresso Nacional.

40. Para tentar aplicar ao caso o entendimento inaugurado com a ADI 5.127, a inicial apenas afirma não haver pertinência temática, repete a afirmação e traz a cronologia da emenda, dizendo que ela não foi debatida adequadamente no Congresso.

<sup>11</sup> Página 114 de 130 do inteiro teor, destaques do original.

<sup>12</sup> Página 116 de 130 do inteiro teor.

<sup>13</sup> Página 117 de 130 do inteiro teor. Destacamos.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

40.1. O que mal disfarçadamente a inicial tenta fazer é aditar um requisito absolutamente novo nos requisitos da emenda parlamentar em medida provisória, nunca sequer aventado nos precedentes dessa Corte: o requisito da precocidade da emenda.

40.2. No prazo já curto das medidas provisórias, emendas apresentadas e aprovadas, inclusive após debates específicos, não seriam válidas porque não apresentadas com a precocidade suficiente, é o que a inicial tenta, mal disfarçadamente, dizer.

41. **O texto original da MP previa, no seu art. 2.º, adesão nos casos de contencioso judicial ou administrativo e adesão no contencioso administrativo de baixo valor (incisos II e III). Havia também a previsão de que competia à Secretaria Especial da Receita Federal celebrar a transação no âmbito do contencioso administrativo (art. 12, § 4.º, I) e que a existência de recurso administrativo pendente de julgamento definitivo era condição para a celebração da transação (art. 13).**

42. **No mais, o art. 19 da MP 899/2020, atribuía ao Secretário Especial da Receita Federal competência para disciplinar a transação de créditos tributários não judicializados no âmbito do contencioso administrativo tributário.**

43. Não bastassem tais dispositivos, entender que a MP tratava apenas do crédito já inscrito em dívida ativa implica dizer que a transação, tal como os REFIS's da vida, tem eficácia temporal limitada, vale dizer, aplica-se apenas a créditos existentes e formalizados até determinada data.

44. Ora, não há, nem no texto original, nem no aprovado, qualquer limite temporal que autorize essa interpretação. Ao contrário, um dos propósitos expressos na exposição de motivos da MP é evitar o uso de parcelamentos especiais<sup>14</sup>.

45. Na verdade, o tema da MP 899 está explicitamente imerso na realidade do contencioso administrativo.

<sup>14</sup> Cf. item 3 da exposição de motivos, parte final, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf)



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

45.1. Veja-se que logo no parágrafo 2 da exposição de motivos da MP já está destacada a excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias, com aumento de custos, perda de eficiência e prejuízos à Administração Tributária Federal.

45.2. No parágrafo 4 está afirmado que a transação se volta à redução de litigiosidade no contencioso tributário, afastando-se do modelo meramente arrecadatário, fazendo expressa menção ao estoque de processos do CARF.

46. Exatamente porque o propósito da MP 899 nunca foi tratar apenas do estoque atual de créditos em dívida ativa, mas sim regulamentar a transação tributária inclusive para créditos que ainda estejam no contencioso administrativo, ou mesmo quanto a créditos que venham a ser lançados no futuro e venham a preencher as condições da norma, é que se conclui ser inverossímil a leitura feita pela inicial que exclui do escopo da MP os créditos que ainda não estejam inscritos em dívida ativa.

47. Não há, portanto, como afirmar que a emenda não guarda afinidade lógica com o conteúdo normativo da MP, o que a afasta da moldura delineada como inconstitucional pelo voto do Min. Celso de Mello.

48. Não há também como dizer que a emenda é “*absolutamente inovatória*”, visto que a crise do contencioso administrativo e do CARF são a base da exposição de motivos da MP. Tampouco seria correto dizer que não haja nenhuma pertinência temática ou que o tema da emenda nada tenha a ver com o posto inicialmente, sendo matéria de todo estranha.

49. Os votos que formaram o entendimento do STF na ADI 5.127 não exigem da emenda um absoluto alinhamento com a MP. Ao contrário, é reconhecida a liberdade de emendar, afastando apenas o excesso, a introdução de temas fortemente díspares.

50. Esse entendimento é reforçado por julgamento recente, em abril de 2019, tratando igualmente dos limites ao poder de emenda em medidas provisórias.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

51. Na ADI 5.855, o Plenário do STF examinou a constitucionalidade formal do acréscimo de disposições relativas à prestação de outros serviços remunerados, por ofícios do registro civil, em medida provisória que tratava originalmente apenas de regras relativas à certidão de nascimento.

52. Ausente apenas um ministro, formou-se maioria pela constitucionalidade formal do dispositivo fruto de emenda.<sup>15</sup>

53. Colhe-se do voto do relator, o Exmo. Sr. Min. Alexandre de Moraes:

A Emenda n. 3 realmente ampliou a ideia original. Não entendo que possa ser aqui caracterizado o famoso “jabuti”, o contrabando legislativo, porque **a matéria tratada se encaixa no conceito original, seja a matéria inicial da medida provisória, seja a complementação pelo Congresso Nacional**<sup>16</sup>.  
(...)

**Não vejo, portanto, a existência de contrabando legislativo**, do chamado “jabuti”. Nesses casos, a finalidade é tratada em um outro assunto que não foi levantado, para “aproveitar carona”. Não é o que ocorre na presente hipótese. Aqui, havia uma ideia e, após, houve ampliação dessa ideia, partindo-se da ideia original. **Ou seja, se nós entendermos, com a devida vênia às posições em contrário, que o Congresso não pode ampliar a ideia com a mesma finalidade da Medida Provisória, o Congresso passaria, nesses casos, a ser um mero cancelador da medida provisória: ou chancela como está ou simplesmente recusa. Não é razoável.** Como dito anteriormente, no que se refere à Emenda, o Congresso apenas aprimorou a Medida Provisória enviada pelo Presidente da República. Então, afasto também essa inconstitucionalidade formal.<sup>17</sup>

54. No voto da Ministra Rosa Weber consta importante contextualização do que é considerado, pelo STF, pertinência temática para fins de emenda em medida provisória:

**19.** Ou seja, a alteração promovida pelo Legislativo foi convergente com o objeto da Medida Provisória, guardando pertinência temática, na medida em que incrementou e ampliou as possibilidades de favorecimento de acessibilidade da população a serviços que possam ser prestados pelos registradores, desde que tais serviços sejam conexos com aqueles prestados pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais.

<sup>15</sup> Vencido o Min. Marco Aurélio

<sup>16</sup> Página 19 de 43 do inteiro teor, original sem grifos.

<sup>17</sup> Página 21 de 43 do inteiro teor, original sem grifos



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

20. Por esses motivos, entendo que não se aplica o argumento do contrabando legislativo como resposta jurisdicional válida.<sup>18</sup>

55. Para além dos motivos que justificaram a edição da MP impugnada, cabe notar que a transação é forma de extinção do crédito tributário, tal como a decisão administrativa, ambas listadas no art. 156 do CTN.

56. Há aqui, portanto, a mesma pertinência vislumbrada na ADI 5.855, vez que convergente a emenda com o objeto da Medida Provisória. Vale aqui o mesmo alerta feito pelo Ministro Alexandre de Moraes:

Ou seja, se nós entendermos, com a devida vênia às posições em contrário, que o Congresso não pode ampliar a ideia com a mesma finalidade da Medida Provisória, o Congresso passaria, nesses casos, a ser um mero cancelador da medida provisória: ou chancela como está ou simplesmente recusa. Não é razoável.

57. Portanto, não há que se falar, aqui, em abuso do poder de emenda nem, tampouco, em inconstitucionalidade formal.

58. A inicial tenta construir uma narrativa na qual a emenda tenha passado na calada da noite, sem debate, mas isto é desmentido pela própria narrativa trazida.

59. Como a inicial aponta nas suas folhas 9 e 10, houve destaque no Senado contra a emenda. Houve debates, houve votação, dentro dos limites temporais da aprovação de medidas provisórias e da excepcionalidade dos tempos de COVID-19.

59.1. A “sessão deliberativa remota” que a inicial destaca foi a técnica utilizada pelo Congresso e até mesmo por esse Supremo Tribunal Federal para continuar a funcionar no período de Pandemia.

59.2. A votação foi realizada e o requerimento foi rejeitado por 51 votos contrários e 28 a favor. Isto significa que do total de 81 Senadores existentes, quase 63% votaram contra o requerimento, ao passo que apenas 34,6% votaram a favor.

---

<sup>18</sup> Página 36 de 43 do inteiro teor.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

59.3. E isto quanto a requerimentos que tratavam de outra matéria que não o artigo aqui em exame.

60. Não há como se dizer que a matéria tenha passado na calada da noite, sem debates.

61. A inicial também traz sorrateiramente outro argumento, o de que haveria *renúncia de receita* e assim restaria violado o disposto no artigo 113 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016.

61.1. Com as devidas vênias, fosse o artigo 113 do ADCT aplicável à Lei n.º 13.988/2020, seria a ela por um todo, já que ela implica em abdicar de um crédito que em algum momento foi afirmado pela autoridade pública.

61.2. É o que fica claro nos art. 5.º, *a contrario sensu*, e § 2.º; art. 11, I e §§ 2.º, 3.º e 4.º; 17, I, a e § 2.º; 25, I, da Lei. Em todos esses casos haverá redução substancial do débito. Não apenas isto, uma lei que reduza uma multa, talvez até mesmo para acatar jurisprudência que a considere confiscatória, deveria vir acompanhada dos requisitos do artigo 113 do ADCT.

61.3. Na verdade, a regra do artigo 113 do ADCT está disciplinada no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela é aplicável à concessão ou ampliação de benefício tributário do qual decorra renúncia de receita e o demonstrativo é necessário quanto aos efeitos próximos da lei.

61.4. **O artigo 28 da Lei n.º 13.988/2020 é uma regra processual. Como toda regra processual, ela pode produzir efeitos no julgamento, mas isto não é renúncia de receita.** Nesse ano de 2020, foram criadas regras processuais de suspensão de prazos. Isto talvez possa ser visto como frustração de receitas, tanto que seriam auferidas ao final do processo administrativo ou nos processos judiciais. Deveriam elas passar pelo crivo do art. 113 do ADCT, ante os impactos orçamentários e financeiros? Claro que não!



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

61.5. Ademais, os valores mantidos por conta do voto de qualidade não são pagos nem mesmo parcelados logo após o julgamento. Ao contrário, há certo tempo até a intimação da decisão e, depois, a discussão é submetida ao Judiciário.

61.6. O que causa impacto orçamentário-financeiro é a receita realizada, auferida, paga, não a autuação que fica mantida nas certidões positivas com efeito de negativa. Assim, evidente o equívoco do argumento.

## **VI. Não há que se falar em iniciativa privativa do Presidente da República nem em violação aos artigos 61 ou 84 da Constituição**

62. A inicial, conjugada com a apresentada pelo Procurador-geral da República (ADI 6399) também fundamenta seu pedido de declaração de inconstitucionalidade nos artigos 61, § 1.º, II, e e 84, VI, a, da Constituição.

**63. O artigo 61, § 1.º, II, “e” trata da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Não há como se dizer que, no caso, algum ministério ou órgão foi criado ou extinto, assim, a matéria é completamente estranha ao dispositivo constitucional invocado.**

64. De igual sorte, o argumento fundado no inciso VI do art. 84 da Constituição não procede.

**65. O fim do voto de qualidade significa apenas a mudança do critério de desempate. Trata-se de regra tipicamente processual, de formação da decisão de um colegiado.** A organização do CARF continua a mesma, as presidências dos colegiados julgadores continua sendo função de confiança, a representação fazendária na Câmara Superior continua composta apenas de ocupantes de funções de confiança.

66. Ora, *interferir no funcionamento* é expressão por demais ampla. Um feriado interfere no funcionamento, a contagem de prazos em dias úteis interfere no funcionamento, a criação ou extinção de um recurso interfere no funcionamento. A delegação contida no art. 23, I e a vedação de recurso ao CARF, no parágrafo único, do mesmo artigo, também



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

fruto de emenda no mesmo projeto de conversão igualmente interferem no funcionamento,  *muito embora a inicial com isto não tenha se importado.*

67. A regra constitucional reserva ao Presidente da República dispor sobre organização e funcionamento da administração federal e não dispor sobre qualquer coisa que possa afetar a organização e o funcionamento da administração.

68. Se assim fosse, ser-lhe-ia permitido modificar, por decreto, o processo administrativo fiscal. Seria, assim, uma hipertrofia do Executivo que encontra correspondência apenas no regime de exceção que correu em paralelo à ordem constitucional anterior à presente<sup>19</sup>. Naquela ocasião, foi delegado ao Poder Executivo regular “o processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários federais, penalidades, empréstimos compulsórios e o de consulta” (DL 822/69, art. 2.º).

68.1. Com base nesse poder, em março de 1972 foi editado o Decreto n.º 70.235.

68.2. O antigo Tribunal Federal de Recursos decidiu que, embora não pudesse declarar a inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 822/69, ante a vedação contida no art. 3.º do Ato Institucional n.º 11, aquela delegação estava exaurida no Decreto n.º 70.235/72 e **que modificações posteriores deveriam ser por lei**<sup>20</sup>.

68.3. A discussão de fundo era a possibilidade de o Presidente da República dispor sobre o funcionamento dos órgãos da administração federal, permitindo-lhe disciplinar, por decreto, as regras processuais relativas ao processo administrativo fiscal federal, tal como aqui.

69. Não bastasse isso, o argumento de violação ao artigo 84, VI, a, da Constituição, *é, com as devidas vênias, um non sense.*

---

<sup>19</sup> Em paralelo ao sistema constitucional de 1967/69 havia o regime dos atos institucionais, que permitiam ao Executivo declarar recesso do Congresso e, nesse período, exercer a plenitude do processo legislativo, inclusive de emendar a constituição, como bem demonstra a Emenda n.º 1, de 1969, chamada por muitos de Constituição de 1969. O Decreto-lei n.º 822/69 é fruto desse regime de exceção e não da previsão contida no art. 55 da Constituição de então.

<sup>20</sup> Veja-se, e.g., Trib. Fed. de Recursos, 6.ª Turma, AMS 95490, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, unânime, DJ 17/04/86.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

70. A jurisprudência do STF reconhece ao Poder Executivo o poder de não cumprir leis que repute inconstitucionais e, evidentemente, poderá fazer isto preservando suas competências constitucionais.
71. Mas o Presidente da República, a despeito de enorme pressão corporativista pelo veto ao artigo aqui questionado, o sancionou.
72. O tema foi bastante debatido, não se tratou de uma sanção *distraída*.
73. Na verdade, se usurpação há, é do autor da ação que, não se conformando com a decisão do Presidente da República de sancionar o dispositivo ao invés de vetá-lo, move esta ADI, sob o pretexto de preservar a competência do próprio Presidente.

## VII. Não há que se falar em reserva de lei complementar

74. A inicial traz ainda o argumento de violação ao artigo 146, III, da Constituição, pois o artigo impugnado traria uma nova regra de interpretação do direito tributário.
75. O argumento, com as devidas vênias, prova demais.
76. A regra atual, tal como a anterior, estabelece uma regra de interpretação para o caso de empate. No regime anterior, o empate era resolvido em prol do voto do presidente do órgão julgador, ocupante de função de confiança e sem estabilidade ou mandato nessa função de presidente.
77. A regra ora atacada estabelece que, em caso de empate, a posição favorável ao sujeito passivo é vencedora.
78. **Ora, se a matéria é de interpretação das normas tributárias, a mesmíssima matéria é versada em ambos os regimes, o pretérito e o ora atacado. Assim, a mesma inconstitucionalidade ora atacada viciaria a regra que a Inicial busca repristinar. Pelos mesmos motivos já expostos no tópico III desta petição, a inicial sequer poderia ser conhecida.**



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## VIII. Quanto à alegada inconstitucionalidade material

79. A inicial traz por fim o argumento de inconstitucionalidade material, combinando, a um só tempo, violação “aos artigos 1º, inciso I (soberania), 37, caput (legalidade e impessoalidade) e incisos XVIII e XXII (administração tributária), 5º, inciso XXXV (inafastabilidade do controle jurisdicional), XXXVI (segurança jurídica) e LIV (devido processo legal substantivo), todos da Constituição Federal”.<sup>21</sup>

80. O argumento de violação da soberania vem construído a reboque de uma descrição distorcida do CARF, sugerindo que haveria um maior peso da esfera privada.

81. Como já destacado no tópico IV desta petição, todos os conselheiros do CARF são escolhidos pelo Ministro da Economia. Sua escolha não se dá apenas sobre quem ocupará o cargo, mas também de que entidade solicitar lista de três nomes, sobre quem comporá o comitê de seleção.

82. Não há, assim, representante da iniciativa privada. Há, sim, julgadores escolhidos pelo Ministro da Economia, parte oriunda de indicação do Secretário da Receita Federal do Brasil, dentre Auditores Fiscais, e parte oriunda de confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais, sendo certo que é o Ministro quem decide a quem solicitar indicações, *ex vi* do art. 28 do Anexo II do Regulamento do CARF.

83. O argumento de violação ao artigo 37, XVIII e XXII, da Constituição, novamente prova mais do que a inicial pretende.

84. Se tais dispositivos tivessem criado um monopólio da corporação dos ocupantes de servidores de carreiras específicas de administração tributária, então inconstitucional seria não o novo artigo, mas sim a própria concepção do CARF, na esfera federal, e dos seus congêneres nos Estados e Municípios.

---

<sup>21</sup> Fl. 16 da inicial.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

85. Como a Constituição assegura o duplo grau na esfera administrativa, todo o processo administrativo fiscal brasileiro seria inconstitucional. Como já alertado, o argumento prova demais.

86. Prossegue a petição voltando ao argumento anterior, de que os conselheiros “dos contribuintes” seriam manifestação da força privada sobre o órgão público, qualifica a mudança de “aberração jurídica”, citando artigo ligeiro escrito, não por acaso, por auditor fiscal, membro da corporação que desgostou da inovação. Vale notar que o artigo chega a dizer que os conselheiros indicados pelas Confederações “representam os contribuintes tal como as entidades da sociedade civil representam grupos ou classes de pessoas”.

86.1. Quem *representa* (=tornar presente) o contribuinte é seu advogado. Os conselheiros, todos, são escolhidos pelo Ministro da Economia ante a formação e experiência na matéria fiscal. Uns com a experiência construída na administração tributária, outros nas empresas.

86.2. Cabe lembrar que a visão de que às empresas, coletivamente, interessa apenas não pagar tributos é caricata. Para ficar em apenas um exemplo, hoje talvez já seja lugar comum falar de tributação e concorrência e, nesse assunto, o RE 550.769, que examinou o caso da empresa *American Virginia Tobacco* é um marco inegável.

86.3. Naquele caso, evidenciado no próprio acórdão, houve trabalho de grande monta do setor privado, através, dentre outros, do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, para garantir a tributação questionada.

87. Segue a inicial trazendo o princípio da impessoalidade. Aqui, mais uma vez, repete no erro fundamental de qualificar a representação no CARF como sendo de representantes dos contribuintes e não de representantes selecionados a partir de listas solicitadas pelo Ministro da Economia a entidades representativas das atividades econômicas.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

88. O próprio tópico no que parece ser resultado de um *brainstorm* é o fato de o Fisco não ter direito de ação contra a decisão final favorável ao sujeito passivo e tampouco existir recurso hierárquico.
89. Quer a inicial que isto seja contra o princípio da proporcionalidade.
90. Com a devida vênia, não há como prevalecer, neste ponto, o subjetivismo do jurista ou do julgador ao do legislador.
91. O bem comum se dá quando a atividade econômica funciona de modo pleno, gerando empregos, bens, serviços e tributos, todos de modo sustentável. Essa atividade econômica é exercida pela empresa, pelo contribuinte.
92. Para a atividade produtiva, a previsibilidade é fundamental. O Brasil já carrega o ônus de ser o lugar que, em célebre frase atribuída a um então Ministro da Fazenda, *até o passado ser imprevisível*.
93. A opção do legislador foi pelo fomento. Ante um cenário recente de excessos, no uso do voto de qualidade em colegiados compostos apenas por ocupantes de funções comissionadas, para reverter posições há muito consolidadas, gerando enormes incertezas, assegurar contribuinte uma maior segurança, uma maior previsibilidade, notadamente na jurisprudência do CARF.
94. O fim do voto de qualidade foi opção do legislador em linha com o parágrafo 4 da exposição de motivos da Medida Provisória, *“voltada à redução de litigiosidade no contencioso tributário, afastando-se do modelo meramente arrecadatório”*.
95. A inicial traz, ainda, a violação ao artigo 3.º, III, da Lei Complementar 95/98. Para além de ser exemplo chapado de inconstitucionalidade reflexa, na qual não cabe o controle concentrado, afora isto, o artigo 18 da mesma Lei Complementar n.º 95/98 já afasta o próprio argumento de ilegalidade no presente caso.
96. Afirma ainda a inicial que a norma atacada usaria impropriamente o termo *“contribuinte”*, o que excluiria os responsáveis, e que essa inexatidão violaria o art. 5.º,



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

XXXVI da Constituição Federal, que exigiria que as pessoas tenham condições de saber antecipadamente as consequências de seus atos.

96.1. O argumento é surpreendente, ainda mais porque de setembro de 1925, com a instalação do Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda no Distrito Federal, até 3 de dezembro de 2008, data da Medida Provisória 449, que criou o CARF<sup>22</sup>, não tenha havido qualquer dúvida de que os Conselhos de Contribuintes julgavam também casos de responsáveis tributários, de sujeitos passivos que não ostentavam a qualificação de *contribuintes* na acepção que o CTN lhes dá.

96.2. Talvez isto se dê porque o sentido comum de contribuinte, aquele que se encontra nos dicionários Aurélio, Caldas Aulete e Houaiss corresponda ao de sujeito passivo, de “*pessoa física ou jurídica sujeita a tributação em virtude de rendimento ou patrimônio*”<sup>23</sup>, “*indivíduo sujeito a tributação, diz-se de ou aquele sobre quem recai a obrigação de pagar tributos*”.

96.3. O legislador, não raro, prefere palavras em sentido comum. Aqui parece não haver dúvidas razoáveis quanto ao sentido da norma, mas, se houver, a questão será de interpretação e não de inconstitucionalidade.

## IX. Quanto ao pedido de liminar

97. Já tendo sido determinado o rito do artigo 12 da Lei n.º 9.868/99, reporta-se a ora requerente às razões até aqui expostas para refutar o cabimento da suspensão do dispositivo atacado.

<sup>22</sup> Cf. <http://carf.fazenda.gov.br/sincon/public/pages/ConsultarInstitucional/Historico/HistoricoPopup.jsf>, acesso em 10.mai.2020.

<sup>23</sup> <http://www.aulete.com.br/contribuinte>, acesso em 10.mai.2020.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## X. Conclusão

Por todo o exposto, a CNI pede a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae* e confia seja liminarmente extinta a ação, ante o vício apontado. Caso assim não se entenda, pede-se que seja declarada a improcedência dos pedidos e a constitucionalidade do art. 28 da Lei n.º 13.988/2020.

Finalmente, a CNI informa que seus advogados serão intimados no SBN, quadra 1, bloco C, ed. Roberto Simonsen, Brasília/DF, e que as publicações deverão ser realizadas em nome dos signatários.

E. Deferimento.

Brasília, 12 de maio de 2020.

**GUSTAVO AMARAL**

OAB/RJ n.º 72.167

OAB/DF n.º 24.513

**CASSIO AUGUSTO BORGES**

OAB/RJ n.º 91.152

OAB/DF n.º 20.016-A