

14/12/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.085.053 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: CENTRO EDUCACIONAL NOSSA SENHORA AUXILIADORA
ADV.(A/S)	: JOSÉ MANUEL SILVA DE BRITO
ADV.(A/S)	: PEDRO DE CASTRO ROCHA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: LUIZ CLÁUDIO DE LEMOS TAVARES
ADV.(A/S)	: IVO DE LEMOS TAVARES

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. ANULAÇÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). ART. 37 DA MP 446/2008.

1. A MP 446/2008 é dotada de aptidão para gerar efeitos sobre as relações jurídicas por ela reguladas durante o período de sua vigência, sendo, desse modo, válida. Precedentes do STF.

2. Agravo regimental a que se nega provimento, com majoração de honorários advocatícios.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, **em sessão virtual, de 7 a 13 de dezembro de 2018**, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, com majoração de honorários advocatícios, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 14 de dezembro de 2018.

**RE 1085053 AGR / RS**

**Ministro EDSON FACHIN**

**Relator**

14/12/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.085.053 RIO GRANDE DO SUL

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: CENTRO EDUCACIONAL NOSSA SENHORA AUXILIADORA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSÉ MANUEL SILVA DE BRITO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO DE CASTRO ROCHA</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: LUIZ CLÁUDIO DE LEMOS TAVARES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: IVO DE LEMOS TAVARES</b>

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão monocrática em que neguei seguimento a recurso extraordinário com base nos seguintes fundamentos (eDOC 40, pp. 2-6):

“Verifica-se que o Tribunal de origem, quando do julgamento da apelação, assim asseverou (eDOC 35, p. 119-120):

“O entendimento que se consolidou é de que no caso da Medida Provisória nº 446/2008 não houve abuso da discricionariedade do Presidente da República, tampouco há inconstitucionalidade material, pois a renovação automática do certificado das entidades beneficentes de assistência social, no período de vigência da referida Medida Provisória, não exime a entidade beneficiária de implementar os demais requisitos legais para fruição da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal.

Do mesmo modo, entendeu-se que o parágrafo 11, combinado com o 3º do artigo 62 da Constituição Federal,

**RE 1085053 AGR / RS**

estão a justificar a manutenção dos atos que foram praticados com base na MP 446 objeto de contestação nesta ação. As relações jurídicas estabelecidas sob a vigência da MP 446/08, assim, permanecem por ela regidas, sendo certo que a renovação automática do certificado de entidade beneficente de assistência social não tem o condão de eximir a entidade beneficiária de implementar os demais requisitos legais para fruição da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, o que se deve dar na via administrativa.

Quanto a este último tema tenho entendimento um pouco diverso.

O parágrafo 3º do art. 62 estabelece que 'As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.' Então há necessidade em princípio que o Congresso Nacional regule, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, quando não forem convertidas em lei.

Por outro lado, o parágrafo 11 citado dispõe que 'Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.'

No caso da MP 446/08, temos, em rigor, uma Medida Provisória de efeitos concretos, que é lei em sentido formal, mas não em sentido material, porque não dispõe sobre uma regra para o futuro, dotada de generalidade e abstração -notas típicas da lei-. A medida provisória simplesmente resolveu situação concretas, sem dispor para o futuro.

O Supremo Tribunal Federal, a propósito,

**RE 1085053 AGR / RS**

examinando questão ligada ao cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental-ADPF (ADPF 153-DF), referiu, invocando o direito alemão, a existência de leis-medida, que são aquelas normas que, a despeito de leis formais, não são dotadas de abstração e generalidade. Elas dispõem sobre situações concretas.

Então se a Medida Provisória tem efeitos concretos, equiparando-se a um ato administrativo especial, e se, nos termos do art. 62, não ocorre a conversão em lei, em princípio ela simplesmente perde seus efeitos. Não há necessidade sequer de que seja editado decreto legislativo para regular relações jurídicas, porque vocacionada não era a disciplinar qualquer relação, pois carente de generalidade e abstração. Nesse sentido, razoável a tese de que os CEBAS deferidos e validados durante a vigência da MP 446/08, perderam seus efeitos, cabendo à administração apreciar concretamente cada situação para verificar se estavam preenchidos os requisitos para o deferimento ou não da certificação.”

De plano, constata-se que o acórdão recorrido não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual os pressupostos para a edição de MP estão sujeitos ao controle judicial em domínio estrito.

Veja-se, a propósito, a ementa do RE-RG 592.377, de relatoria do ministro Marco Aurélio e com acórdão redigido pelo Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2015:

“CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se

**RE 1085053 AGR / RS**

exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. 2. Não se pode negar que o tema tratado pelo art. 5º da MP 2.170/01 é relevante, porquanto o tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, conseqüentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida econômica do país. 3. Por outro lado, a urgência para a edição do ato também não pode ser rechaçada, ainda mais em se considerando que, para tal, seria indispensável fazer juízo sobre a realidade econômica existente à época, ou seja, há quinze anos passados. 4. Recurso extraordinário provido.”

Ademais, em relação à inconstitucionalidade material, reproduz-se excerto de decisão do Min. Gilmar Mendes, ao julgar o RE 873.043, DJe 2.6.2017:

“Verifico que a Medida Provisória n.º 446/2008, que dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social dentre outras providências, foi rejeitada pelo Congresso Nacional, o qual deixou de editar o decreto-legislativo para disciplinar as relações jurídicas constituídas durante a sua vigência.

Logo, por força do que prevê o art. 62, § 11, da Constituição da República, não sendo editado o decreto-legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas decorrentes de atos praticados durante seu prazo de validade conservar-se-ão por ela regidas. E, nesse ponto, o legislador constitucional apenas fez uma previsão de conservação das relações jurídicas decorrentes e atos praticados com base na medida provisória, sem estabelecer qualquer tipo de mitigação desses efeitos, qualquer que seja o motivo da rejeição do ato.

Sobre as medidas provisórias, este Supremo Tribunal Federal entendeu que os requisitos de relevância e

**RE 1085053 AGR / RS**

urgência contidos no art. 62 do texto constitucional são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos excepcionais de abuso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário.”

Cito, ainda, as seguintes decisões no mesmo sentido: RE 924.932, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe 1º.02.2016; RE 966.376, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 10.05.2016; RE 1.043.937, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.06.2017; RE 954.301, de relatoria do Ministro Luiz Fux, DJe 27.04.2017; e RE 968.449, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 29.11.2016.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário, nos termos dos artigo 21, §1º, do RISTF.”

Nas razões recursais (eDOC 43), alega-se que o art. 37 da MP 446/2008 é eivado de inconstitucionalidade material. Acrescenta-se que, *“rejeitada a MP pelo Congresso por falta dos requisitos constitucionais de urgência e relevância, tem-se uma MP contrária à Constituição [...] norma inconstitucional de cuja nulidade absoluta decorre inaptidão para produzir efeitos jurídicos”*. Sustenta-se, ainda, haver similaridade entre a decisão que se pretende obter e a proferida no RE 878453 AgR.

Intimada, a agravada União pugnou pela manutenção da decisão recorrida (eDOC 47), ao passo que os demais recorridos não se manifestaram (eDOC 48).

É o relatório.

14/12/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.085.053 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Não assiste razão à parte agravante.

A parte insurgente não trouxe argumentos com aptidão para infirmar a decisão agravada.

Com efeito, este Tribunal já se pronunciou a respeito da aptidão da MP 446/2008 para produzir efeitos sobre as relações jurídicas por ela reguladas durante sua vigência, o que pressupõe sua validade. Novamente, reproduz-se excerto de decisão do Min. Gilmar Mendes, ao julgar o RE 873.043, DJe 2.6.2017:

“Verifico que a Medida Provisória n.º 446/2008, que dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social dentre outras providências, foi rejeitada pelo Congresso Nacional, o qual deixou de editar o decreto-legislativo para disciplinar as relações jurídicas constituídas durante a sua vigência.

Logo, por força do que prevê o art. 62, § 11, da Constituição da República, não sendo editado o decreto-legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas decorrentes de atos praticados durante seu prazo de validade conservar-se-ão por ela regidas. E, nesse ponto, o legislador constitucional apenas fez uma previsão de conservação das relações jurídicas decorrentes e atos praticados com base na medida provisória, sem estabelecer qualquer tipo de mitigação desses efeitos, qualquer que seja o motivo da rejeição do ato.

Sobre as medidas provisórias, este Supremo Tribunal Federal entendeu que os requisitos de relevância e urgência contidos no art. 62 do texto constitucional são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo

**RE 1085053 AGR / RS**

os casos excepcionais de abuso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário.”

Cito, ainda, as seguintes decisões no mesmo sentido: RE 924.932, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe 1º.02.2016; RE 966.376, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 10.05.2016; RE 1.043.937, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.06.2017; RE 954.301, de relatoria do Ministro Luiz Fux, DJe 27.04.2017; e RE 968.449, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 29.11.2016.

Confirmam-se as seguintes decisões colegiadas:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Tributário e Constitucional. 3. Imunidade tributária. Renovação automática de certificado de entidade beneficente de assistência social CEBAS. 4. Art. 37 da Medida Provisória 446/2008. Suposta inconstitucionalidade formal e material. Ausência de abuso do poder discricionário. 5. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 909718 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 09.04.2018)

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. ARTIGO 37 DA MEDIDA PROVISÓRIA 446/2008. SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. MATÉRIA QUE SÓ PODE SER EXAMINADA PELO PODER JUDICIÁRIO QUANDO A AUSÊNCIA DE REFERIDOS PRESSUPOSTOS FOR INQUESTIONÁVEL. HIPÓTESE QUE NÃO SE VISLUMBRA NOS AUTOS. SUPOSTO DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283

**RE 1085053 AGR / RS**

E 284 DO STF. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA NA ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (RE 954301 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 04.08.2017)

Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.

Nos termos do art. 85, § 11, do CPC, majoro em  $\frac{1}{4}$  (um quarto) a verba honorária fixada anteriormente, devendo ser observados os limites dos §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo.

É como voto.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.085.053**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AGDO.(A/S) : CENTRO EDUCACIONAL NOSSA SENHORA AUXILIADORA

ADV.(A/S) : JOSÉ MANUEL SILVA DE BRITO (130113/RJ)

ADV.(A/S) : PEDRO DE CASTRO ROCHA (98093/RJ)

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : LUIZ CLÁUDIO DE LEMOS TAVARES

ADV.(A/S) : IVO DE LEMOS TAVARES (134948/RJ)

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, com majoração de honorários advocatícios, nos termos do voto do Relator. Segunda Turma, Sessão Virtual de 7.12.2018 a 13.12.2018.

Composição: Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente), Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

Marcelo Pimentel  
Secretário