

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Sr. Felipe Rigoni)

Adiciona dispositivo à Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei adiciona dispositivo à Lei Nº 8.429, de 2 junho de 1992.

Art. 2º A Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 11.

XIII – negar crédito tributário proveniente de impostos sujeitos ao regime de não-cumulatividade, sob justificativa contrária a:

a) texto expresso de lei, enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; ou a

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A lei de improbidade administrativa é imprescindível aos sistemas de comando e controle destinados a evitar a improbidade na organização do Estado de modo a assegurar a integridade do patrimônio público e social. Trata-se, assim, de lei que tutela o interesse público-coletivo na repressão de condutas consideradas ímprobos, sendo estas aquelas a que se referem os arts. 9, 10 e 11 da referida



norma¹. Como demonstrou a evolução jurisprudencial, diversos expedientes ajuizados pelo Ministério Público fundavam-se, meramente, em princípios da administração pública, sem cristalina subsunção do princípio à conduta positiva do ora processado, o que ensejou a revisão do diploma pelo Poder Legislativo².

Antes da própria revisão da lei, a orientação jurisprudencial predominante demandava que a configuração do ato de improbidade seja acompanhado de “dolo genérico” e, em certos, culpa grave. Tratava-se, à época, de evitar que, embora houvesse ato ímprobo, este não resultasse de má-fé, intenção positiva, dano ao erário, dentre outras “qualificadoras” de transgressão aos princípios da administração pública, cuja fonte, atualmente, é o próprio texto positivo.

Assim, improbidade não se confunde com simples ilegalidade, de modo que o ato ímprobo é aquele tipificado e qualificado como elemento da conduta do agente. Ainda, necessita-se, para a devida caracterização de improbidade administrativa, subsunção do fato à norma e presença do elemento subjetivo da conduta, uma vez que a lei não visa destituir ou punir o inábil, mas sim aquele que pautou suas condutas de forma manifestamente, desonesta, corrupta, ou desprovida dos deveres de lealdade e boa-fé.

Ou seja, para que ato administrativo seja qualificado como ímprobo, além de dolo ou culpa grave, o contexto fático ao entorno da conduta do agente deve proceder à conclusão precisa e determinante de que a ação menospreza a administração pública. É neste sentido que se apresenta a proposta em epígrafe. Quanto a esta, notório que o mecanismo de creditamento tributário é importante inserção constitucional que se destina a não cumulatividade de impostos.

Vale dizer que é o mecanismo constitucional que evita a tributação ostensiva da Fazenda Pública. Ocorre que diversas administrações fazendárias perpetuam suas ações de modo não conceder o crédito dos respectivos impostos, o que onera os contribuintes, pois estes, para fazer jus ao mecanismo de creditamento, devem se socorrer ao Poder Judiciário. Mesmo assim, já se possui custos com procuradores e insegurança jurídica em virtude do instrumento utilizado – o mandado de segurança.

1 Lei 8.429/1992.

2 PL 10.887/2018.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225512900400>



A pretensão arrecadatória de certas fazendas estaduais é tamanha que intentam levar ao exame do Superior Tribunal de Justiça pleitos incontroversos dos pagadores de impostos e o fazem por carência de *enforcement* no próprio texto legal. É isso que se pretende coibir na iniciativa em epígrafe. Na proposta, elenca-se que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra o princípio da legalidade a conduta de negar crédito de impostos quando o respaldo jurídico deste restar contido no texto de lei ou na jurisprudência.

A partir do projeto, intenta-se que o pagador de impostos não tenha que recorrer ao Judiciário para este apenas afirmar o conteúdo já constante na lei ou em acórdãos dos órgãos pertinentes. É que não são poucas as ocasiões praticamente idênticas que levam contribuintes ao Judiciário. Cita-se, a fins de exemplificação, os casos que envolveram a manutenção dos créditos de pis/cofins instituído art. 17 da Lei 11.033/2004³, em que a fazenda argumentou a impossibilidade de manutenção por empresas não integrantes do REPORTO, benefício instituído pela lei, mesmo que não haja remissão na cabeça do art. 17⁴:

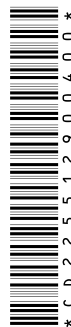
“TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PIS E COFINS. TRIBUTAÇÃO PELO SISTEMA MONOFÁSICO. APROVEITAMENTO DE CRÉDITOS. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO PELA LEI 11.033/2004, QUE CRIOU O REGIME DO REPORTO. EXTENSÃO ÀS EMPRESAS NÃO VINCULADAS A ESSE REGIME. AGRAVO INTERNO DA FAZENDA NACIONAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Discute-se a possibilidade, ou não, do creditamento das contribuições ao PIS e à COFINS quando se enquadrar na sistemática monofásica de recolhimento de tributos, nos termos da Lei 11.033/2004. 2. **Em primeiro lugar, a interpretação literal e topográfica do art. 17 da Lei 11.033/2004 revela que o legislador não se referiu ao REPORTO, embora o tenha feito no caput de cada um dos arts. 13 a 16 da referida lei, donde se conclui que o benefício em apreço não pode ser restrito aos participantes desse regime tributário.** Cumpre observar, ademais, como sua própria ementa evidencia, que a Lei 11.033/2004 tratou de diversos temas sem, contudo, separá-los em seu texto de forma estanque, não se podendo dizer, portanto, que o art. 17 alcança só e somente os participantes do REPORTO. 3. Em segundo lugar, a teor do item 19 da exposição de motivos da MP 206/2004, que deu origem à Lei 11.033/2004, as disposições do art. 16 (atual art. 17) visam a esclarecer dúvidas relativas à interpretação da legislação da contribuição para o PIS/PASEP e para a COFINS. Essas dúvidas, por questão de lógica, não se referem - e não podem se referir - apenas ao REPORTO, uma vez que ele foi criado juntamente com o benefício fiscal contido no art. 17. Como esclarecer dúvidas sobre algo que acaba de ser criado? Tais dúvidas, como expressamente consignado na Exposição

3 Art. 17. As vendas efetuadas com suspensão, isenção, alíquota 0 (zero) ou não incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS não impedem a manutenção, pelo vendedor, dos créditos vinculados a essas operações.

4 AgInt no REsp 1807148/PE.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225512900400>



de Motivos, dizem respeito à interpretação da legislação do PIS/COFINS, que, obviamente, é diferente da legislação do REPORTE e muito mais ampla do que ela. 4. Outrossim, o item 13 dessa mesma Exposição de Motivos excluiu o citado art. 16 da MP 206/2004 do conjunto de dispositivos que tratam do REPORTE (arts. 12 a 15 da MP 206/2004, atuais 13 a 16 da Lei 11.033/2004). 5. **Em terceiro lugar, pelos critérios sistemático e teleológico de interpretação, é possível concluir que o art. 17 da Lei 11.033/2004 revogou tacitamente o art. 3o., I, b das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003, que estabeleceram o regime não cumulativo do PIS/COFINS, uma vez que o direito de manutenção dos créditos concedidos pelo legislador objetivou reduzir a carga tributária das pessoas jurídicas que operam no sistema monofásico.** 6. Note-se que a não cumulatividade dessas contribuições é distinta daquela observada no IPI e no ICMS, em que a possibilidade de creditamento vinculase ao quantum recolhido nas operações anteriores. No caso do PIS/COFINS, o legislador ordinário adotou a técnica consistente na enumeração de diversos tipos de créditos que poderão ser descontados do montante do tributo a ser recolhido, de modo que não há relação entre os créditos concedidos e a incidência dessas contribuições nas operações anteriores, o que evidencia não haver incompatibilidade entre a incidência monofásica e o creditamento - na verdade, desconto - diversamente do quanto fincado nos precedentes desta Corte. 7. **Essas são, portanto, as razões pelas quais se entende que a manutenção dos créditos de PIS/COFINS prevista no art. 17 da Lei 11.033/2004 aplica-se a todas as pessoas jurídicas, independente de elas estarem ou não submetidas ao regime tributário do REPORTE e ao sistema monofásico de recolhimento dessas contribuições.** Precedentes: AgInt no AgInt no REsp. 1.446.150/RS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 18.11.2019; AgInt no REsp. 1.370.859/RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 6.9.2019; REsp. 1.740.752/BA, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 25.9.2018. 8. Agravo Interno da FAZENDA NACIONAL a que se nega provimento.”

Mesmo a partir deste e de outros precedentes, continuou a Fazenda Pública a negar, administrativamente, a manutenção dos créditos vinculados, o que, inexoravelmente, levou contribuintes a procederem à judicialização da questão⁵. Colacionou-se apenas um dos exemplos que demonstram a conduta deletéria da Fazenda quanto ao comando constitucional da não cumulatividade dos impostos sujeitos a este regime, o que nos leva a endereçar a questão por enforcement que incluía, na lei de improbidade administrativa, a constituição do ato ímprobo quando este, por manifesta contrariedade à lei ou à jurisprudência consolidada, negar o direito de creditamento.

Por essas razões, clama-se o apoio dos pares ao projeto.

5 Não exaustivamente: AgInt no REsp 1848808/SC; AgInt no REsp 1443793/RS; AgInt no REsp 1439215/RS; AgInt no REsp 1802574/PE, dentre outros.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225512900400>

