

PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 4.717, de 1995, de modo vedar o ajuizamento de ação popular com a pretensão de rediscutir o mérito, a interpretação ou a aplicação da legislação tributária em decisão regularmente proferida por órgão colegiado de julgamento administrativo tributário da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei acrescenta o art. 1º-A à Lei nº 4.717, de 1995, de modo vedar o ajuizamento de ação popular com a pretensão de rediscutir o mérito, a interpretação ou a aplicação da legislação tributária em decisão regularmente proferida por órgão colegiado de julgamento administrativo tributário da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 2º A Lei nº 4.717, de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 1º-A:

Art. 1º-A. É vedado o ajuizamento de ação popular com a finalidade de rediscutir o mérito, a interpretação ou a aplicação da legislação tributária em decisão regularmente proferida por órgão colegiado de julgamento administrativo tributário da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 1º A ação popular somente será admitida quando fundada, de forma objetiva e específica, em:

- I – dolo, fraude ou corrupção;
- II – desvio de finalidade;
- III – abuso de poder caracterizado por manifesta extrapolação de competência;
- IV – contrariedade direta e inequívoca a entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal ou a tese firmada em regime de repercussão geral ou de recursos repetitivos.



§ 2º Não configura hipótese de cabimento a mera divergência interpretativa, a alegação de erro de julgamento ou a discordância quanto à valoração de provas ou à aplicação da legislação tributária.

§ 3º A petição inicial deverá demonstrar, de forma clara e individualizada, o vício apontado e a lesividade concreta ao patrimônio público, sob pena de indeferimento liminar.

§ 4º O controle jurisdicional limitar-se-á à verificação da existência do vício alegado, vedada a substituição do entendimento técnico-administrativo por juízo judicial de mérito tributário.

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

JUSTIFICAÇÃO

O contencioso administrativo tributário constitui instrumento estruturante do Estado de Direito fiscal. Trata-se de mecanismo interno de controle da legalidade do lançamento tributário, no qual o contribuinte e a Fazenda Pública exercem contraditório perante órgão técnico e especializado, destinado à revisão da exigência fiscal.

A lógica constitucional que informa esse modelo é a de que o poder de tributar deve ser exercido sob limites estritos, sendo assegurado ao contribuinte amplo direito de defesa na esfera administrativa e judicial. Por essa razão, o sistema admite que o contribuinte leve a controvérsia ao Poder Judiciário quando sucumbente na instância administrativa, mas não prevê igual prerrogativa para o Estado quando vencido no âmbito do próprio contencioso interno.

Tal desenho institucional busca evitar a perpetuação do litígio fiscal, assegurar previsibilidade às relações econômicas e impedir a duplicação indefinida da persecução tributária pelo Estado.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça, ao examinar o cabimento da ação popular contra decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, firmou entendimento no sentido de que tal instrumento não pode ser utilizado como sucedâneo recursal destinado à rediscussão do mérito



tributário decidido na esfera administrativa, sobretudo quando ausente demonstração de ilegalidade qualificada ou vício específico do ato. O precedente reafirma que a ação popular não se presta à mera substituição do juízo técnico-administrativo por nova apreciação judicial do mérito da controvérsia fiscal.

O Projeto ora apresentado tem a pretensão de explicitar, em sede legislativa, diretriz já afirmada pela jurisprudência do tribunal superior, conferindo maior clareza normativa e reduzindo litigiosidade artificial.

A proposta preserva o núcleo constitucional da ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição), mantendo seu cabimento nas hipóteses de vício grave, como dolo, fraude, corrupção, desvio de finalidade, abuso de poder ou afronta direta a entendimento vinculante das Cortes Superiores. O que se veda é a utilização da ação popular como mecanismo de reexame do mérito tributário regularmente decidido no contencioso administrativo.

Ante o quadro, peço apoio dos meus pares para aprovar o projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado JONAS DONIZETTE

