

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 508, DE 2023

Apensado: PL nº 3.185/2024

Dispõe sobre a manutenção de decisões judiciais transitadas em julgado em matéria tributária, que possa ser revertida em virtude de decisão em controle concentrado ou difuso de constitucionalidade.

Autor: Deputado PEDRO PAULO

Relatora: Deputada BIA KICIS

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a manutenção de decisões judiciais transitadas em julgado em matéria tributária, que possa ser revertida em virtude de decisão em controle concentrado ou difuso de constitucionalidade. Busca-se aprovar artigo com a seguinte redação:

Art. 2º Ficam mantidos os efeitos de decisão judicial transitada em julgado, em matéria que discuta exigência do crédito tributário ou a existência ou não de relação jurídico-tributária, até 10 de fevereiro de 2023, que possa ser revertida em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado ou difuso de constitucionalidade que declare a validade de tributo anteriormente considerado inconstitucional, observadas, ainda, as alíneas “b)” e “c)” do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

Ao propor a medida, o nobre deputado Pedro Paulo afirma que, em fevereiro de 2023, o STF, apreciando o tema 881 da repercussão geral (RG), compreendeu que as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado em favor do contribuinte, respeitadas a



irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo. Conforme salienta, o cenário criado, com a cessação automática da coisa julgada em relações de trato sucessivo, contraria diversos precedentes anteriores no sentido de que decisão da Corte que declare a constitucionalidade ou inconstitucionalidade não produz a automática reforma ou rescisão de decisões pretéritas que adotaram entendimento diverso.

Defende que a tese definida no Tema 881 contraria a estabilidade das relações jurídicas bem como o princípio da confiança, sendo necessário restabelecer um mínimo de previsibilidade para os contribuintes que, em processo subjetivo, tinham uma decisão transitada em julgado, cláusula pétrea, a seu favor.

Por tratar de tema semelhante foi apensado à proposta o Projeto de Lei nº 3185, de 2024, de autoria do deputado Evair Vieira de Melo. A proposição, por sua vez, pretende acrescentar ao art. 505 do CPC parágrafo único com a seguinte redação:

Art. 505.
.....

Parágrafo único. Na hipótese do inciso I, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental ou abstrato de constitucionalidade, não desconstituem automaticamente os efeitos da coisa julgada que tenha se formado, mesmo nas relações tributárias de trato sucessivo, devendo ser ajuizada a cabível ação rescisória.

Compete à Comissão o exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das propostas.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.



II - VOTO DA RELATORA

Os projetos de lei atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No tocante à constitucionalidade material, juridicidade e mérito, cabe uma análise mais detida do tema que se coloca diante do Parlamento.

i) Da coisa julgada inconstitucional

Ao contrário de outros países, no Brasil coexistem os chamados sistemas de controle de constitucionalidade difuso e concentrado. No controle difuso, qualquer juiz, em processo de natureza subjetiva, pode declarar de forma incidental a inconstitucionalidade de uma lei. A decisão vale entre as partes e seus efeitos restringem-se ao caso concreto. No controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal, em processo objetivo, examina a constitucionalidade de uma lei de forma abstrata. A decisão tem efeito vinculante e possui eficácia contra todos.

Várias decisões do STF nos últimos anos têm ressaltado a objetivação do controle difuso e a consequente aproximação dos dois sistemas. A introdução dos institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, a possibilidade de restringir os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade em processos de origem subjetiva e o fato de o que decidido em repercussão geral também produzir efeitos *erga omnes*, gradativamente, acabou por diluir as fronteiras existentes.

É cada vez menos importante a forma como determinada questão chega à Corte Constitucional, sendo conferida importância crescente ao mérito em detrimento de questões processuais.

A atual similitude de efeitos entre os dois sistemas, porém, não eliminou a possibilidade de uma decisão transitada em julgado em processo subjetivo ser contrária ao que, posteriormente, for decidido pelo Supremo Tribunal Federal em controle de natureza abstrata. Permanece então o



fenômeno da coisa julgada inconstitucional como uma decorrência inevitável de um sistema misto de controle de constitucionalidade.

É da dinâmica do ordenamento jurídico-político brasileiro que, em algumas ocasiões, o Supremo possa demorar para decidir sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei. Enquanto isso, processos de natureza subjetiva, nos quais as partes buscam um direito concreto para determinada situação da vida, tramitam e, eventualmente, transitarão em julgado. Posteriormente, se o Supremo resolver o tema de outra forma, surgirá a pergunta sobre o que fazer com a coisa julgada que, apesar de contrária à posterior decisão do Supremo, é uma garantia de segurança jurídica fundamental para a qual o constituinte originário conferiu o *status* de cláusula pétrea.

ii) Do contexto em que decididos os Temas nº 881 e 885 da Repercussão geral

Instituída a contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL), várias ações foram ajuizadas questionando a constitucionalidade do tributo. Em 2007, o STF, em ação de natureza abstrata, decidiu que a cobrança era constitucional, mas, naquela data, vários processos de natureza subjetiva já haviam transitado em julgado a favor dos contribuintes e declarado a inexistência de relação jurídico-tributária. Surgiu então uma nova dúvida jurídica: os contribuintes que tinham decisões transitadas em julgado a seu favor – haviam decisões desde a década de 90 - deveriam voltar a pagar automaticamente o tributo ou caberia à Fazenda Pública o ajuizamento de ação rescisória para, primeiro, desconstituir a coisa julgada?

Durante esta nova discussão, o Superior Tribunal de Justiça chegou a adotar tese favorável aos contribuintes, ao julgar o Tema Repetitivo nº 340. Eis o que definido pelo STJ em 2011:

Não é possível a cobrança da Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) do contribuinte que tem a seu favor decisão judicial transitada em julgado declarando a inconstitucionalidade formal e material da exação conforme concebida pela Lei 7.689/88, assim como a inexistência de relação jurídica material a seu recolhimento. O fato de o Supremo Tribunal Federal



posteriormente manifestar-se em sentido oposto à decisão judicial transitada em julgado em nada pode alterar a relação jurídica estabilizada pela coisa julgada, sob pena de negar validade ao próprio controle difuso de constitucionalidade.

O debate chegou ao Supremo e, em fevereiro de 2023, ao julgar os Recursos Extraordinários nº RE nº 955227 (Tema nº 885) e RE nº 949297 (Tema 881), o Supremo Tribunal Federal decidiu que, nas relações jurídicas continuadas a envolver matéria tributária, *“a decisão proferida pela Corte em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo”*.

Reparem então as situações criadas. A prevalecer a tese do STJ, determinado empresário que tivesse uma decisão transitada em julgado a seu favor sobre CSSL ficaria eternamente dispensado do pagamento do tributo, possuindo uma vantagem competitiva perene em relação aos seus concorrentes, apesar de esta vantagem haver sido considerada ilícita pelo Supremo em 2007.

De outro lado, a tese definida pelo Supremo, em 2023, 15 anos depois, autorizou a Fazenda Pública a cobrar o tributo retroativamente de quem tinha uma coisa julgada a seu favor e que não fora desconstituída. Assim, desconsiderou por completo o princípio da segurança jurídica e o próprio objetivo da garantia processual instituída pelo constituinte originário. A tese definida nos Temas nºs 881 e 885, vale dizer, sequer vedava a Fazenda Pública de cobrar multa e juros moratórios retroativos.

Na ocasião, portanto, parece haverem os ministros do Supremo simplesmente desconsiderado as consequências do julgamento, ignorando a possibilidade de quebrar empresas e criar dívidas retroativas impagáveis a quem tinha uma coisa julgada a seu favor. Pelo menos, ao que parece, há notícias no sentido de que, recentemente, o STF tem afastado a



exigibilidade de multas punitivas ou moratórias pelo não pagamento da CSSL antes de 2023¹.

iii) Da constitucionalidade material, da juridicidade e do mérito das propostas

As teses definidas pelo STJ e Supremo são igualmente equivocadas, apesar de o serem por motivos diversos. A do tribunal da cidadania criou uma vantagem competitiva eterna e indevida para determinados contribuintes, por meio da dispensa de pagamento de tributo que, posteriormente, foi tido por constitucional. A do Supremo, no entanto, adotou solução diametralmente oposta, contrariando o princípio da segurança jurídica ao possibilitar que contribuintes tivessem desconsiderada, de forma retroativa, a eficácia da coisa julgada a seu favor e que jamais havia sido desconstituída por demanda própria.

Na linha dos diálogos institucionais, cabe ao Poder Legislativo aprovar lei para tratar do problema.

Embora assim deseje o Supremo Tribunal Federal, com o julgamento dos Temas n^{os} 881 e 885, nada opera de forma automática no mundo real. Uma vez resolvida determinada questão, sempre um órgão do Estado precisará fazer a subsunção entre a regra geral - seja a regra prevista em Lei ou numa decisão da Corte em controle abstrato ou repercussão geral – e o caso concreto.

Não obstante, o entendimento da Corte Constitucional deixa quem tem uma coisa julgada favorável em situação pior do que aqueles cidadãos que ainda estão com o processo em curso, conferindo valor irrelevante à segurança jurídica que deveria ter sido obtida a partir da decisão judicial definitiva.

Imagine um contribuinte que, ao buscar um direito subjetivo específico, esteja com um processo em curso no momento em que o STF

¹ **STF mantém quebra da coisa coisa julgada e afasta multas de empresas que não pagaram CSSL de 2007** <https://www.conjur.com.br/2025-ago-24/stf-decide-manter-quebra-da-coisa-coisa-julgada-e-afasta-multas-de-empresas-que-nao-pagaram-cssl-de-2007/#:~:text=Os%20recursos%20foram%20apresentados%20contra,a%20n%C3%A3o%20incid%C3%A2ncia%20das%20multas.>



decida sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei. Para este contribuinte, competirá ao Estado-juiz examinar se é devida a subsunção entre o que julgado abstratamente e o caso concreto, decidindo em definitivo se o contribuinte deverá pagar ou não o tributo.

Em outras palavras é o Estado-juiz que fará a eventual subsunção entre a decisão de efeito geral e o processo subjetivo, o que representa uma garantia de imparcialidade e de devido processo legal ao contribuinte.

Considere agora que este mesmo contribuinte já tem uma coisa julgada a seu favor quando o Supremo decide o mesmo tema. De acordo com a Corte, neste caso, será o Estado-fazenda pública, pessoa jurídica interessada na cobrança do tributo, que irá decidir se o respectivo processo subjetivo se assemelha ou se distingue daquilo que foi resolvido de forma abstrata.

Em resumo, quem tem uma coisa julgada a seu favor, conforme entendimento do Supremo, terá sua situação examinada por órgão estatal fazendário enquanto quem tem o processo em curso terá assegurado um exame imparcial.

Mais, sentenças proferidas em processo subjetivo e transitadas em julgado, frequentemente, são resolvidas com fundamento em mais de uma causa de pedir. E, nestes casos, mesmo que um dos fundamentos contrariem a *ratio decidendi* do que decidido em caráter abstrato pelo Supremo, o outro fundamento poderá ser suficiente para manter a sentença íntegra e hígida.

Indaga-se: é a Fazenda Pública que deve ser o órgão competente para decidir de maneira “automática” este tipo de situação? A meu ver, a resposta é negativa.

Já há muito tempo o legislador estabeleceu que, uma vez modificada uma situação de fato ou de direito nas relações continuadas, não cabe à parte, de forma unilateral, resolver a nova situação. Ao revés, compete o ajuizamento de ação própria. Verificada ser a nova situação de direito criada aplicável, nada obsta a concessão de liminar. O ônus de obtenção da liminar, não obstante, deve ser de quem não tem a coisa julgada favorável a si.



Não muda a conclusão o fato de o contribuinte ter direito à compensação ou restituição administrativa quando o STF decide a seu favor. O contribuinte que faz a subsunção por conta própria e pede administrativamente a compensação aceita o risco de submeter-se a pesadas multas caso esteja equivocado, o que não ocorre com a Fazenda Pública.

É desejável a racionalidade do sistema jurídico e preservação do princípio da isonomia e da livre concorrência, mas não em completa descon sideração do postulado da coisa julgada e do princípio da segurança jurídica.

Considerado o quadro, os projetos de lei são materialmente constitucionais bem como atendem ao postulado da juridicidade. São ainda convenientes e oportunos, já que buscam um equilíbrio e uma solução legislativa para o problema da coisa julgada inconstitucional.

Manifesto-me, portanto, pela aprovação de ambos os projetos de lei, na forma de substitutivo, sugerindo que, no caso da coisa julgada inconstitucional, a modificação da situação jurídica seja feita mediante ação revisional, sem prazo decadencial, haja vista cuidar-se de relação jurídica de trato continuado.

Portanto, uma vez julgada a constitucionalidade do tributo pelo Supremo, a Fazenda Pública poderá pedir a revisão da situação jurídica, primando pela defesa da isonomia tributária, livre concorrência e o princípio da legalidade. De outro lado, a modificação do contexto jurídico do contribuinte dependerá nestes casos do ajuizamento de ação própria e do exame do caso pelo Estado-juiz, ente imparcial. Equilibram-se, assim, a coisa julgada, de um lado, e a supremacia da Constituição, de outro.

Quanto à técnica legislativa, o texto observa os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Diante o exposto, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 508, de 2023, e nº 3.185, de 2024. Quanto ao mérito, manifesto-me pela aprovação das proposições, na forma do substitutivo em anexo.



Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada BIA KICIS
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 508, DE 2023, E AO
PROJETO DE LEI Nº 3.185, DE 2024**

Dispõe sobre a revisão de decisões judiciais transitadas em julgado em relações de trato continuado, quando contrárias à tese definida pelo Supremo Tribunal Federal em demanda dotada de eficácia contra todos ou com repercussão geral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta lei dispõe sobre a revisão de decisões judiciais transitadas em julgado em relações de trato continuado, quando contrárias à tese definida pelo Supremo Tribunal Federal em demanda dotada de eficácia contra todos ou com repercussão geral.

Art. 2º Ficam mantidos os efeitos de decisão judicial transitada em julgado, em matéria que discuta exigência do crédito tributário ou a existência ou não de relação jurídico-tributária, até 10 de fevereiro de 2023, que possa ser revertida em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado ou difuso de constitucionalidade que declare a validade de tributo anteriormente considerado inconstitucional, observadas, ainda, as alíneas “b)” e “c)” do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

Art. 3º O art. 505 da Lei nº 13.105, de 2015, Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 505.

.....

Parágrafo único. Em relação jurídica de trato continuado, julgado o mérito de ação dotada de eficácia contra todos ou com repercussão geral, admite-se a revisão das decisões que lhe forem contrárias, não se alterando automaticamente os



efeitos do que definido em pronunciamento transitado em julgado.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada BIA KICIS
Relatora

