



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



**Processo nº** 13618.000031/2008-10  
**Recurso** Voluntário  
**Acórdão nº** 3401-007.108 – 3ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 20 de novembro de 2019  
**Recorrente** PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAI  
**Interessado** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP**

Exercício: 1997, 1998, 1999

RECONHECER A INVALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.212/95. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Não há perda da eficácia do conteúdo normativo constante em Medida Provisória não apreciada pelo Congresso Nacional, mas reeditada por nova medida provisória, dentro de seu prazo de 30 dias. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. ARTIGO 168, I DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL.

À administração tributária é vedada a postura distinta da prevista em lei, em nome do princípio da legalidade estrita, o qual impõe a administração que aja tão somente nos moldes do que fora previsto anteriormente em lei. O artigo 168, I do CTN, por sua vez, indica a regra pela qual a administração pública deve pautar a análise do direito de restituição pleiteado.

Recurso Voluntário Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso.

(assinado digitalmente)

Mara Cristina Sifuentes – Presidente em exercício.

(assinado digitalmente)

João Paulo Mendes Neto - Relator

Participaram do presente julgamento os conselheiros, Mara Cristina Sifuentes (presidente em exercício), Lázaro Antônio Souza Soares, Oswaldo Gonçalves de Castro Neto, Carlos Henrique de Seixas Pantarolli, Leonardo Ogassawara de Araújo Branco (vice-presidente), Luis Felipe de Barros Reche (suplente convocado), Fernanda Vieira Kotzias, João Paulo Mendes Neto. Ausente justificadamente o conselheiro Rosaldo Trevisan.

**Relatório**

Reproduz-se a integralidade do que consta no Relatório do Voto do Conselheiro Relator proferido quando do julgamento da Manifestação de Inconformidade na Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Belo Horizonte/MG:

*A Prefeitura Municipal de Unaí encaminhou em 16/1/2008 declaração de compensação, em formulário – fls.6 a 8, acompanhado do demonstrativo de recolhimentos de Pasep realizados no período de dezembro de 1995 a março de 1999 que considera indevidos e passíveis de serem aproveitados em compensação como crédito no valor de R\$375.688,47.*

*Os pagamentos foram discriminados no demonstrativo de fls. 9 e 10, contrariamente ao especificado nos documentos de encaminhamento (fl. 1 e 2), somente para o período de fevereiro de 1997 a março de 1999.*

*Alega tratar de recolhimentos efetuados num período de vácuo legislativo, termo utilizado pela contribuinte para caracterizar a inexistência de lei ou medida provisória a legitimar a exigência da contribuição, isto porque todas as Medidas Provisórias anteriores à promulgação da Lei 9.715/98 perderam a validade e eficácia por terem sido editadas fora do prazo de trinta dias exigido pela Constituição Federal.*

*Aduz também que os recolhimentos/retenções efetuados no período de 02/97 a 03/99, para o Pasep, não estão “fulminados pela decadência” garantidos que estão pela decisão da Corte especial do STJ, no sentido de que a prescrição é de dez anos quando o fato gerador aconteceu antes da vigência da LC 118/05.*

*A contribuinte transmitiu doze Per/Dcomp em 31/1/2008, cópias às fls. 36 a 83, um em 19/2/2008, 20/3/2008; 14/4/2008; 15/5/2008 e 16/6/2008, juntados às fls. 84 a 87, 104 a 107; 108 a 111; 112 a 115 e 116 a 119; respectivamente; para efetuar a quitação dos débitos ali declarados com o mesmo crédito de R\$375.688,47, anteriormente reclamado no formulário.*

*A DRF de origem solicitou esclarecimentos à contribuinte sobre o valor do débito de Pasep referente ao período de apuração outubro de 2007 presente em dois pedidos de compensação distintos. A contribuinte cancelou uma das declarações (fl. 99) confirmando somente um dos débitos declarados no valor de R\$ 44.500,00.*

*Despacho Decisório, fls. 128 a 131, foi emitido pela Unidade administrativa não reconhecendo o direito creditório do contribuinte e não homologou as compensações declaradas, por dois motivos:*

*Os pagamentos realizados não são passíveis de restituição ou de compensação porque eram devidos pela contribuinte por força da legislação vigente à época com validade e eficácia reconhecidas, inclusive, pelo judiciário.*

*O pedido da contribuinte foi realizado em 16/1/2008, quando já havia transcorrido o prazo prescricional de cinco anos, contados a partir das*

*datas dos pagamentos, conforme depreende-se dos arts. 168 c/c 165 e 156, todos do CTN.*

*Irresignado com a decisão, ciência em 22/7/2008, fl. 135, apresenta Manifestação de Inconformidade em 28/7/2008, fls. 137 a 159.*

*Consta nos autos à fl. 175, Despacho Decisório que, se referindo exclusivamente ao PER/Dcomp no 38815.60250.170708.1.3.04-1819, não homologa a compensação efetuada pelos mesmos motivos do Despacho Decisório de fls. 128 a 131.*

*O contribuinte tomou ciência do Despacho de fl.175 em 6/5/2011 e entregou outra Manifestação de Inconformidade, fls. 181 a 200, em 18/5/2011.*

*As Manifestações de Inconformidade apresentam os mesmos argumentos também utilizados no encaminhamento inicial que serão a seguir resumidos:*

*Indica a falta de suporte legal válido para a exação Pasep porque entre a edição da Medida Provisória 1.212/95 e da Lei 9.715/98, foram editadas uma série de 38 medidas provisórias com 16 soluções de continuidade provocadas por publicações fora do prazo de trinta dias.*

*Reforça o argumento da ilegalidade afirmando que a LC 8/70 foi revogada pela MP 1.212/95 e que a perda de eficácia das medidas provisórias posteriores provocaram uma vacatio legis tornando a exigência da contribuição ao Pasep sem respaldo legal e os pagamentos realizados, passíveis de restituição.*

*Contesta o Despacho Decisório quanto ao prazo de prescrição que deve ser de dez anos para fatos geradores que ocorreram antes da vigência da LC 118/05.*

*Por fim, requer a reforma dos Despachos Decisórios visando ao reconhecimento do direito creditório e sua disponibilidade para as compensações realizadas. Requer também que não haja bloqueios, por parte da União, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a que tem direito, a não inclusão no Cadastro de Inadimplentes (Cadin), não inscrição em Dívida Ativa da União e notificação prévia de toda e qualquer sanção a ser aplicada, decorrente do procedimento administrativo ora intentado.*

No exercício do seu direito de contraditório e ampla defesa em sede administrativa, a sociedade empresária interpôs o Recurso Voluntário no dia 25 de maio de 2012.

Na oportunidade, optou por ratificar os argumentos com relação ao prazo prescricional (e a aplicação da Lei Complementar 118/2005 no tempo) e a suposta violação do princípio da legalidade (e a ineficácia da Medida Provisória 1.212/95), os quais já haviam sido elaborados pela Manifestação de Inconformidade. O que há de inovação neste recurso é a inconformidade frente ao fundamento trazido pela DRJ de origem, a qual indicou haver a impossibilidade de análise pela autoridade administrativa de eventual inconstitucionalidade.

Com relação a esse último argumento, por trazer novo argumento aos autos, merece destaque o seguinte trecho do Recurso Voluntário:

*Nada tem a ver com questionamentos sobre constitucionalidade da Lei 9.715/98, da MP 1.212/95 e suas reedições. E nem haveria motivos, pois se tem claro conhecimento de que questionamento sobre constitucionalidade de leis federais possui rito próprio definido pela Constituição Federal e que existe proibição para tratar desta matéria no âmbito da Receita Federal do Brasil.*

(...)

*A tese recorrente está embasada no fato de que ocorreram erros formais nas edições de 16 medidas provisórias, por terem entrado em vigor após o prazo de vigência da MP que deveriam convalidar, para dar continuidade à cadeia de medidas provisórias, no termos do art. 62 da CF, antes da EC 32/2001. E esse foi o motivo suficiente para causar a "vacatio legis" no período de 27.02.1996 e 23.02.1999, da edição da MP nº 1.212 e da edição da Lei 9.715/98, considerado o trintídio legal.*

*Evidente é que o não cumprimento de prazos definidos na Constituição Federal gera erros formais. E erros formais envolvem a perda de eficácia da lei no tempo, mas NUNCA TORNAM UMA LEI INCONSTITUCIONAL.*

*(Fl. 218 do Recurso Voluntário)*

É o relatório

## Voto

Conselheiro João Paulo Mendes Neto, Relator.

A interposição do recurso voluntário se mostra tempestivo e segue os requisitos legais de sua admissibilidade, razão pela qual ele merece ser conhecido por este Conselho.

### ***Da inexistência de violação ao princípio da legalidade.***

Com intuito de afastar a não homologação das compensações declaradas, a Prefeitura de Unaí/MG alega que, em decorrência da reedição da MP fora do prazo de eficácia da MP que se pretende convalidar, há interrupção da cadeia de eficácia de todas convalidações que tiverem sucedido a MP inicial.

A municipalidade argumenta que, em que pese o STF ter entendido que o prazo de anterioridade nonagesimal vale para a primeira MP editada da série de reedições, em virtude da inobservância do prazo de validade para reedição da MP anterior, haveria verdadeiro limbo normativo (o que a recorrente chamou de forma grosseira de "vacatio legis").

A lógica argumentativa empreendida pelo recorrente é de que a Súmula 651/STF, que se transformou na Súmula Vinculante 54, ao determinar que a reedição de medida provisória não apreciada pelo congresso nacional, *se reeditada dentro do prazo de eficácia de 30 dias, mantém os efeitos da lei desde a edição*, teria querido dizer que se não observado o referido prazo,

os efeitos da lei anterior cairiam por terra e levariam consigo a eficácia de toda cadeia anteriormente estabelecida.

Assim como fora ressaltado pelo Despacho Decisório de fl. 129 desses autos, proferido pela DRF em Sete Lagoas, não fica claro de onde se extraiu tal raciocínio, pois pela lógica do Município recorrente, toda cadeia normativa teria perdido seus efeitos pela inobservância do prazo que, cabe mencionar, não foi superior a 1 dia depois dos 30 previstos na Constituição antes da EC 32/2001 (conforme se pode constatar na tabela de fl. 233 dos autos).

Nesse mesmo sentido, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, quando instado a se manifestar sobre a eficácia da Medida Provisória inicial (MP 1.212/95) e todas as suas reedições posteriores, limitou-se a julgar inconstitucional a previsão do art. 15 da primeira MP, pois estipulava, de fato, retroatividade vedada pelo nosso Sistema Tributário, uma vez que previa a retroatividade daquela MP aos fatos geradores anteriores a sua edição, mas manteve a eficácia dos demais dispositivos legais.

Não obstante isto, o STF também se manifestou sobre a eficácia da MP 1.212/95, em especial no julgamento do Recurso Extraordinário 232.896-3/PA e da ADI 1617/MS, ocasiões em que a Suprema Corte chancelou a eficácia MP supracitada, bem como se manifestou sobre o termo inicial de contagem da anterioridade nonagesimal se dar a partir da primeira medida provisória.

Por todo o exposto, não merece prosperar tal argumento do Município recorrente de que houve rompimento da cadeia de eficácia das Medidas Provisórias, conforme já entendeu o Supremo, razão pela qual é imperiosa a conclusão de que não houve violação ao princípio da legalidade tributária, pois a hipótese de incidência da contribuição do PIS/PASEP já estava prevista em dispositivo legal, não havendo ilegalidade nas autuações que se fundamentaram na referida MP.

#### *Da prescrição do direito de pleitear restituição*

Empreende-se a tentativa de afastar a prescrição reconhecida tanto pela DRF no Despacho Decisório mencionado anteriormente, quanto pela interpretação dada a situação de fato pela DRJ, por meio da tentativa de afirmar o entendimento apresentado pelo STJ quando da interpretação da LC 118/05 e a produção de seus efeitos.

É possível constatar que tanto na Manifestação de Inconformidade (fls. 13 e ss.) quanto no Recurso Voluntário (fls. 235 e ss.) o Município recorrente trouxe aos autos julgado do Superior Tribunal de Justiça que, posteriormente, já foi revisitado e afastado pela mesma Corte, em virtude de ulterior apreciação do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

**CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, DO CPC). LEI INTERPRETATIVA. PRAZO DE PRESCRIÇÃO PARA A REPETIÇÃO DE INDÉBITO NOS TRIBUTOS SUJEITOS A LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO. ART. 3º, DA LC 118/2005. POSICIONAMENTO DO STF. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SUPERADO ENTENDIMENTO FIRMADO ANTERIORMENTE TAMBÉM EM SEDE DE RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA.**

1. O acórdão proveniente da Corte Especial na AI nos Eresp nº 644.736/PE, Relator o Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de

27.08.2007, e o recurso representativo da controvérsia REsp. n. 1.002.932/SP, Primeira Seção, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25.11.2009, firmaram o entendimento no sentido de que o art. 3º da LC 118/2005 somente pode ter eficácia prospectiva, incidindo apenas sobre situações que venham a ocorrer a partir da sua vigência.

Sendo assim, a jurisprudência deste STJ passou a considerar que, relativamente aos pagamentos efetuados a partir de 09.06.05, o prazo para a repetição do indébito é de cinco anos a contar da data do pagamento; e relativamente aos pagamentos anteriores, a prescrição obedece ao regime previsto no sistema anterior.

2. No entanto, o mesmo tema recebeu julgamento pelo STF no RE n. 566.621/RS, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 04.08.2011, onde foi fixado marco para a aplicação do regime novo de prazo prescricional levando-se em consideração a data do ajuizamento da ação (e não mais a data do pagamento) em confronto com a data da vigência da lei nova (9.6.2005).

**3. Tendo a jurisprudência deste STJ sido construída em interpretação de princípios constitucionais, urge inclinar-se esta Casa ao decidido pela Corte Suprema competente para dar a palavra final em temas de tal jaez, notadamente em havendo julgamento de mérito em repercussão geral (arts. 543-A e 543-B, do CPC).** Desse modo, para as ações ajuizadas a partir de 9.6.2005, aplica-se o art. 3º, da Lei Complementar n. 118/2005, contando-se o prazo prescricional dos tributos sujeitos a lançamento por homologação em cinco anos a partir do pagamento antecipado de que trata o art. 150, §1º, do CTN.

4. Superado o recurso representativo da controvérsia REsp. n. 1.002.932/SP, Primeira Seção, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25.11.2009.

5. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

(REsp 1269570/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2012, DJe 04/06/2012)

Grifou-se

Torna-se evidente que os pilares que outrora poderiam amparar a arquitetura argumentativa empreendida pela parte recorrente já não subsistem, vez que foram de forma expressa revisitados e afastados pelo Superior Tribunal de Justiça, em acertada adequação ao que já havia sido julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

A interpretação prevalecente merece ser trazida à tona para a conclusão ulterior deste voto:

### **Tese de Repercussão Geral**

É inconstitucional o art. 4º, segunda parte, da Lei Complementar 118/2005, de modo que, para os tributos sujeitos a homologação, o novo prazo de 5 anos para a repetição ou compensação de indébito aplica-se

tão somente às ações ajuizadas após o decurso da *vacatio legis* de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005.

DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI INTERPRETATIVA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 118/2005. DESCABIMENTO. VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA *VACATIO LEGIS*. APLICAÇÃO DO PRAZO REDUZIDO PARA REPETIÇÃO OU COMPENSAÇÃO DE INDÉBITOS AOS PROCESSOS AJUIZADOS A PARTIR DE 9 DE JUNHO DE 2005. Quando do advento da LC 118/05, estava consolidada a orientação da Primeira Seção do STJ no sentido de que, para os tributos sujeitos a lançamento por homologação, o prazo para repetição ou compensação de indébito era de 10 anos contados do seu fato gerador, tendo em conta a aplicação combinada dos arts. 150, § 4º, 156, VII, e 168, I, do CTN. A LC 118/05, embora tenha se auto-proclamado interpretativa, implicou inovação normativa, tendo reduzido o prazo de 10 anos contados do fato gerador para 5 anos contados do pagamento indevido. Lei supostamente interpretativa que, em verdade, inova no mundo jurídico deve ser considerada como lei nova. Inocorrência de violação à autonomia e independência dos Poderes, porquanto a lei expressamente interpretativa também se submete, como qualquer outra, ao controle judicial quanto à sua natureza, validade e aplicação. A aplicação retroativa de novo e reduzido prazo para a repetição ou compensação de indébito tributário estipulado por lei nova, fulminando, de imediato, pretensões deduzidas tempestivamente à luz do prazo então aplicável, bem como a aplicação imediata às pretensões pendentes de ajuizamento quando da publicação da lei, sem resguardo de nenhuma regra de transição, implicam ofensa ao princípio da segurança jurídica em seus conteúdos de proteção da confiança e de garantia do acesso à Justiça. Afastando-se as aplicações inconstitucionais e resguardando-se, no mais, a eficácia da norma, permite-se a aplicação do prazo reduzido relativamente às ações ajuizadas após a *vacatio legis*, conforme entendimento consolidado por esta Corte no enunciado 445 da Súmula do Tribunal. **O prazo de *vacatio legis* de 120 dias permitiu aos contribuintes não apenas que tomassem ciência do novo prazo, mas também que ajuizassem as ações necessárias à tutela dos seus direitos. Inaplicabilidade do art. 2.028 do Código Civil, pois, não havendo lacuna na LC 118/08, que pretendeu a aplicação do novo prazo na maior extensão possível, descabida sua aplicação por analogia. Além disso, não se trata de lei geral, tampouco impede iniciativa legislativa em contrário. Reconhecida a inconstitucionalidade art. 4º, segunda parte, da LC 118/05, considerando-se válida a aplicação do novo prazo de 5 anos tão-somente às ações ajuizadas após o decurso da *vacatio legis* de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005. Aplicação do art. 543-B, § 3º, do CPC aos recursos sobrestados. Recurso extraordinário desprovido.**

(STF - RE: 566621 RS, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 04/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-195

DIVULG 10-10-2011 PUBLIC 11-10-2011 EMENT VOL-02605-02 PP-00273)

Grifou-se

Como se pode observar à luz do julgado com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, a interpretação que prevaleceu sobre a aplicação da LC 118/08 no tempo é a de que o novo prazo de 5 anos estipulado naquele diploma legal deveria ser aplicado apenas às ações ajuizadas após o decurso da vacatio legis de 120 dias, ou seja, a partir de 9 de junho de 2005.

Nesse sentido, perfeitamente aplicável a interpretação adotada desde o começo deste processo administrativo de reconhecer a ocorrência de prescrição do direito da municipalidade de pleitear a restituição do valor anteriormente recolhido, em obediência ao artigo 168, I do CTN.

### ***Conclusão***

Com base em todas as razões anteriormente expostas, voto pelo **CONHECIMENTO** do recurso e, no mérito, pela sua **TOTAL IMPROCEDÊNCIA**.

É como voto.

(documento assinado digitalmente)

João Paulo Mendes Neto