



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial

PARECER SEI Nº 331/2020/ME

SIGILO - Informação protegida pelo sigilo profissional. Lei 8.112/90, art. 116, VIII; Lei 8.906/94, art. 34, VII.

Análise de inclusão de tema em lista de dispensa de impugnação judicial. Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Portaria PGFN nº 502, de 2016. Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA. É devido o recálculo das cotas do FPE e FPM, em virtude da subtração dos montantes destinados ao PIN e ao PROTERRA, por parte da União, segundo a jurisprudência do STF firmada na ACO nº 758/SE. Parecer SEI Nº 1302/2019/ME.

Necessidade de distinguir a situação ora incluída em lista da subjacente ao Tema nº 653 de Repercussão Geral (benefícios tributários), do pleito designado em juízo de “desconto antecipado do FUNDEB” e das restituições. Orientações à carreira no caso de acúmulo de pedidos.

Submissão de consulta à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros a fim de definir a natureza jurídica dos incentivos voltados aos fundos regionais (FINAM, FINOR, etc), bem como se lhes são aplicáveis a *ratio decidendi* da ACO nº 758/SE ou do Tema nº 653 de repercussão geral.

Processo SEI nº 10951.100058/2019-85

I

1. Trata-se do Parecer nº 23/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, no Despacho nº 254/2019, datado de 19 de março de 2019, dirimiu conflito havido entre a Procuradoria-Geral da União e esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca do órgão de representação judicial da União com atribuição para atuar nas ações cujo objeto seja o recálculo das cotas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados - FPE, em virtude do desconto dos montantes destinados ao Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA.

2. O referido opinativo concluiu que “... *cabe à PGFN a competência para representar a União nas ações que questionam descontos referentes a benefícios e isenções fiscais nas cotas do FPE e do FPM, inclusive relativas ao PIN e ao PROTERRA, com fundamento no art. 12, parágrafo único, V, da Lei Complementar nº 73, de 1993*”.

3. Diante da definição do órgão de representação judicial competente e da consolidação jurisprudencial do STF no sentido de ser indevida a exclusão dos valores destinados ao PIN e ao PROTERRA, por parte da União, quando do repasse ao FPE e ao FPM, esta CRJ foi instada se manifestar sobre a viabilidade de incluir o tema na lista de dispensa de contestar e recorrer. Com efeito, esse assunto foi analisado no Parecer SEI nº 1302/2019/ME, que se manifestou favoravelmente à inclusão.
4. Após o julgamento da ACO nº 758/SE, muitos entes passaram a ingressar em juízo contra a União postulando provimento jurisdicional abrangente, com o fim de obter a recomposição de valores nos fundos de participação e no FUNDEB, em virtude da concessão de (i) incentivos financeiros, tais como, o PIN/PROTERRA, (ii) de incentivos fiscais/tributários, (iii) de restituições e (iv) da aplicação em fundos de investimentos regionais (FINOR, FINAM, FUNPRES e FCEP)
5. Tais demandas, ao que se tem visto, utilizam-se, em sua grande maioria, do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Cível Originária nº 758/SE como principal fundamento para embasar todos os demais pedidos, que se consubstanciam, de maneira geral, no direito ao repasse da quota do FPM e FPE, com base no coeficiente de participação oficialmente publicado, sem a dedução de incentivos fiscais, restituições, PIN/ PROTERRA e desconto antecipado do FUNDEB.
6. Nos litígios em que há esse acúmulo de pedidos, o Procurador precisa ter muita cautela ao elaborar a defesa da União em juízo, **porque a decisão favorável aos entes no julgamento do PIN/PROTERRA não se aplica aos demais pleitos, de modo que a dispensa de impugnação judicial tratada no Parecer SEI Nº 1302/2019/ME é inaplicável às demais postulações.**
7. **Diante disso, caberá a esta manifestação orientar a carreira na elaboração da defesa judicial da União nas ações acima mencionadas, apresentando, para tanto, as distinções entre o PIN/PROTERRA e os demais pedidos.**
8. É a breve síntese da consulta.

II

Concessão de incentivos tributários (ver fundamentação padrão no SAJ nº 02920 e nº 01798)

9. Como mencionado, **a controvérsia envolvendo a concessão de incentivos tributários/fiscais por parte da União não se confunde com a discussão judicial do PIN/PROTERRA.** Muito pelo contrário, os debates são substancialmente diferentes, porquanto os contextos fático-normativos subjacentes aos litígios são díspares. Explica-se.
10. Havia grande discussão sobre a constitucionalidade de a União conceder benefícios e incentivos tributários, relativos ao imposto de renda – IR e ao imposto sobre produtos industrializados - IPI, impostos que integram a composição do FPM e do FPE.
11. Esse debate foi motivado pela política de desoneração tributária adotada pela União nos anos anteriores, cujo objetivo, a grosso modo, era estimular setores estratégicos, impulsionar o crescimento econômico e superar a crise mundial de 2008.
12. Para tanto, o Governo Federal utilizou-se de instrumentos tributários, notadamente a concessão de isenções fiscais e a redução de alíquotas, com amparo no art. 150, §6º, da CF^[1].
13. Esses **incentivos fiscais nada mais eram do que renúncias tributárias**, à luz do que prevê o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal^[2], de modo que o produto da arrecadação relativo ao IR e ao IPI diminuiu, refletindo em repasses a menor ao FPE e ao FPM.
14. Nessa conjuntura, as municipalidades e os estados postulavam a recomposição dos seus fundos de participação sem a dedução das quantias referentes aos incentivos fiscais. Estava, portanto, em jogo o livre exercício da competência tributária da União para promover incentivos tributários (especialmente, a isenção e a redução de alíquotas de tributos federais).
15. Aliás, foi sob tal ótica, inclusive, que o STF, por unanimidade, justificou a existência de repercussão geral – RG da questão travada nessas demandas. Trata-se do Tema nº 653 de RG, cujo recurso paradigma é o RE nº 705.423/SE, proposto pelo Município de Itabi/SE:

Valor devido pela União ao Fundo de Participação dos Municípios, relativamente aos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, em face de benefícios e incentivos fiscais concedidos em relação a esses mesmos impostos. “O tema em debate apresenta singular relevância por afetar pilares do nosso sistema federativo, a saber, a autonomia financeira dos Municípios e a competência tributária da União. Nessas circunstâncias, a discussão assume tamanha importância do ponto de vista econômico, jurídico e político, a exigir a manifestação desta Corte sob o rito da repercussão geral”.

16. Diante das peculiaridades desse litígio, coube a PGFN a representação judicial da União, com amparo no art. 12, V, parágrafo único, V, da LOAGU^[3].

No julgamento do Tema nº 653 de RG, a Corte afastou a ofensa ao dispositivo constitucional que regula a repartição de receitas federais aos fundos de participação, à luz da interpretação conferida à expressão “*produto da arrecadação*”, contida no art. 159, I, da CF. Eis o seu teor: Art. 159. A União entregará: ([Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007](#))

I - do **produto da arrecadação** dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014](#))

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; ([Vide Lei Complementar nº 62, de 1989](#)) ([Regulamento](#))

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; ([Vide Lei Complementar nº 62, de 1989](#)) ([Regulamento](#))

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; ([Regulamento](#))

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007](#))

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; ([Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014](#))

Coube ao STF interpretar o termo “produto da arrecadação” na norma transcrita, para o fim de fixar se as renúncias de receitas emanadas de tributos de competência da União interfeririam na base de cálculo do FPM.

Em relação a esse ponto, citam-se trechos elucidativos do voto do Relator, Ministro Edson Fachin:

“Com espeque nessa natureza jurídica, **compete-nos delimitar o significado normativo da expressão “produto da arrecadação”**. A despeito de constar no altiplano constitucional, o parágrafo único do art. 1º da LC 62/1989 indica a base de cálculo dessas transferências intergovernamentais “por fórmula”, in verbis:

“Para fins do disposto neste artigo, integrarão a base de cálculo das transferências, além do montante dos impostos nele referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga.”

Ressalta-se que essa definição encontra guarida na jurisprudência do STF, formada ainda na vigência do regime constitucional pretérito, segundo a qual o produto da arrecadação abrange a arrecadação tributária bruta, sem a possibilidade de dedução das despesas administrativas e computando-se as multas moratórias e punitivas.

(...)

Portanto, **não há como se incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação.**

De acordo com o “Manual de Procedimentos de Receitas Públicas”, elaborado pela Coordenação-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, os estágios da receita pública são fases evidenciadoras do comportamento da receita pública, de modo a facilitar o conhecimento e a gestão dos ingressos públicos no erário. Nesses termos, dividem-se cronologicamente em previsão, arrecadação e recolhimento, assim conceituados:

Previsão – estimativa de arrecadação da receita, constante da Lei Orçamentária Anual – LOA, compreendido em fases distintas: 1 – A primeira fase consiste na organização e no estabelecimento da metodologia de elaboração da estimativa; 2 – A segunda fase consiste no lançamento, que é tratado pela Lei nº 4.320/64 nos seus artigos 51 e 53, é o assentamento dos débitos futuros dos contribuintes de impostos diretos, cotas ou contribuições prefixadas ou decorrentes de outras fontes de recursos, efetuados pelos órgãos competentes que verificam a procedência do crédito a natureza da pessoa do contribuinte quer seja física ou jurídica e o valor correspondente à respectiva estimativa. O lançamento é a legalização da receita pela sua instituição e a respectiva inclusão no orçamento. Arrecadação – entrega, realizada pelos contribuintes ou devedores aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente, dos recursos devidos ao Tesouro. A arrecadação ocorre somente uma vez, vindo em seguida o recolhimento. Quando um ente arrecada para outro ente, cumpre-lhe apenas entregar-lhe os recursos pela transferência dos recursos, não sendo considerada arrecadação, quando do recebimento pelo ente beneficiário.

Recolhimento – transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira, observando o Princípio da Unidade de Caixa representado pelo controle centralizado dos recursos arrecadados em cada ente.” (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Receitas Públicas – Manual de Procedimentos: aplicação à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. 2 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005, p. 22, grifos nossos)

(...)

Considerado o preconizado no art. 150, §6º, da Constituição da República, em que submete à lei específica a concessão de “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições”, por sua vez regulada no art. 14 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a **desoneração tributária regularmente concedida impossibilita a própria previsão da receita pública. Logo, torna-se incabível interpretar a expressão “produto da arrecadação” de modo que não se deduzam essas renúncias fiscais.**

Diante dessas razões, **firma-se convicção no sentido de que é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.** (grifo nosso)

17. Observa-se que, no enfrentamento desse tópico, o STF compreendeu ser o momento da concessão do incentivo – se antes ou depois de efetivada a arrecadação do imposto – relevante para o deslinde da controvérsia. **Aqui reside a diferença entre os incentivos tributários (não há arrecadação) e os incentivos financeiros^[4], tais como PIN/PROTERRA (há arrecadação), conforme se verá a seguir.**

18. Sob a perspectiva da Corte, a expressão “*produto da arrecadação*” pressupõe previsão de receita pública com a respectiva arrecadação, institutos inexistentes na renúncia de receita. Logo, sem arrecadação, não há que se falar em direito à participação.

19. Nesse sentido, **o STF firmou tese jurídica no sentido de que os incentivos tributários regularmente deferidos pela União não integram a composição do FPM, porque inexistente arrecadação na espécie, de forma que o ente federal não está obrigado a ressarcir os fundos de participação.** Vejamos a ementa do julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração. 2. A expressão “produto da arrecadação” prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo

do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: “É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.” 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

20. Diferentemente, **no caso do PIN/PROTERRA há a concessão de um incentivo financeiro cuja materialização ocorre após a arrecadação** e, por isso, de acordo com o STF, o desconto realizado pela União é indevido, pois causa um efetivo decréscimo na formação dos fundos de participação.

III

Pedido de recomposição do FUNDEB como decorrência da concessão de incentivo tributário

21. Via de regra, os entes requerem a recomposição do FUNDEB nas ações que questionam a concessão dos incentivos tributários, como um desdobramento natural da pretensão de recálculo dos fundos de participação.

22. A lógica apresentada por eles em juízo é a seguinte: O Fundeb é um fundo estadual formado por uma cesta de receitas, por força do art. 60 do ADCT^[5], sendo integrado, dentre outros recursos, por 20% do FPE e do FPM. Ora, como a União efetuava repasses a menor para os referidos fundos de participação devido à concessão dos incentivos tributários, o Fundeb também foi impactado e deve ser ressarcido.

23. **Considerando a decisão favorável à União no Tema nº 653 de repercussão geral, deve-se contestar o pleito de recomposição do FUNDEB, utilizando-se dos mesmos argumentos apresentados na defesa da União no âmbito dos benefícios fiscais.**

IV

Desconto antecipado do Fundeb

24. Por seu turno, o pleito referente ao desconto antecipado do Fundeb vem geralmente atrelado à discussão do PIN/PROTERRA, dando a crer que o julgamento da ACO nº 758/SE fundamenta a sua procedência. Nada mais equivocado.

25. Em relação a isso, vale transcrever trecho do Parecer SEI nº 106/2019/CAF/PGACFFS/PGFN/ME, que esclarece a operacionalização assim como a composição do fundo em debate:

“O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, em um total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências vinculados à educação por força do art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Hoje, o FUNDEB é composto por 20% das receitas de impostos e transferências constitucionais e legais, dentre as quais estão aquelas destinadas ao FPE e ao FPM. A distribuição de recursos do FUNDEB ocorre de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada ente federado, com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com os dados do último censo escolar. As transferências decorrentes da arrecadação dos impostos são registradas contabilmente como tal, havendo o repasse de 100% do valor devido a título de FPM, ocorrendo a dedução do valor destinado ao FUNDEB em momento posterior, conforme se pode verificar da Portaria nº 48, de 31 de janeiro de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual estabelece os procedimentos

contábeis para registro dos recursos destinados ao FUNDEB. Assim, diante da obrigação constitucional e da operacionalização adotada para o seu cumprimento, não há que se falar em desconto antecipado do FUNDEB a ser excluído da base de cálculo do FPM. Tal afirmação pode ser ratificada a partir da leitura da Cartilha do Fundo de Participação dos Municípios elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional[7], de onde se extrai o seguinte: “3. FLUXO DE RECURSOS Os contribuintes do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI recolhem esses impostos regularmente na rede bancária, de acordo com a legislação pertinente. O montante dessa arrecadação é transferido por cada instituição financeira, conforme previsão contratual entre o banco e a Receita Federal do Brasil – RFB, para a Conta Única do Tesouro Nacional – CTU. Os bancos repassam as informações relativas ao recolhimento efetuado para a RFB. Decididamente, por meio de processamento eletrônico, a RFB classifica o montante da arrecadação bruta de tributos relativo ao período e das deduções correspondentes (restituições, retificações e compensações), se houverem, e também dos incentivos fiscais – Finor, Finam, Funres, PIN e Proterra -, apurando, desta forma, a arrecadação líquida do período. Tais informações são registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Decididamente, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – consulta no SIAFI as informações do decêndio anterior e transfere ao Banco do Brasil o valor global a ser repassado naquele período, o que, no caso do FPM, corresponde a 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. O Banco do Brasil, por sua vez, credita nas contas correntes dos Municípios os respectivos valores que lhes cabem, segundo percentuais calculados e informados anualmente pelo Tribunal de Contas da União – TCU -, até o último dia útil do ano anterior, com a dedução do valor correspondente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Adicionalmente, a STN credita numa conta específica do SIAFI 1%[8] da mesma arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior, quantias estas que vão sendo acumuladas desde o 1º decêndio de dezembro do ano anterior até o 3º decêndio de novembro do ano em curso; este total é então integralmente distribuído aos Municípios no 1º decêndio de dezembro do ano em curso, segundo os percentuais individuais de participação vigentes, e sem a dedução do FUNDEB”.

Daí se pode inferir que a obrigação da União descrita no art. 159, I, da Constituição Federal é efetivada no momento em que a Secretaria do Tesouro Nacional repassa o valor global arrecadado a título de FPM ao Banco do Brasil, agente financeiro da União, o qual, por sua vez, redistribui aos demais entes da Federação os valores respectivos, conforme o coeficiente definido pelo Tribunal de Contas da União para cada ente, com base na estimativa populacional apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Somente por ocasião da mencionada redistribuição é que a dedução do valor correspondente ao FUNDEB é efetivada, sendo que tal valor é redirecionado ao proveito dos próprios entes, os quais irão utilizar tais recursos no financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública”.

26. No âmbito do Fundeb, deve-se sustentar em juízo que **esse assunto não foi objeto de discussão em nenhum dos processos julgados pelo STF** e que União cumpre o seu dever constitucional quando transfere a arrecadação global do IR e IPI, por intermédio do Banco do Brasil, ao seu agente financeiro e este, por sua vez, redistribui integralmente as respectivas verbas devidas ao FPE, FPM e ao Fundeb.

27. Dessa forma, a **pretensão relativa ao “desconto antecipado do Fundeb” é descabida e deve ser duramente combatida em juízo, a fim de evitar a consolidação de uma jurisprudência defensiva e contrária à União.**

28. Portanto, **o órgão atuante na defesa do ente federal possui o dever de esclarecer ao juízo que a decisão proferida ACO nº 758/SE não se presta a fundamentar todos os pedidos formulados pelos entes, porquanto o alcance do entendimento ali firmado limitou-se às hipóteses que envolviam o PIN e o PROTERRA.**

V

Restituições

29. Quanto às restituições, o assunto também não foi debatido no STF e deve ser impugnado judicialmente com base na fundamentação apresentada no Parecer SEI nº 106/2019/CAF/PGACFFS/PGFN/ME, que assim esclarece:

Finalmente, quanto às restituições, que também não foram objeto de discussão em nenhum dos processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, melhor sorte não socorre às municipalidades, na medida em que os recursos relativos às restituições não integram a receita da União. Trata-se de recursos de terceiros, ou seja, de receitas de natureza privada, que, por determinação legal, devem ser restituídas ao contribuinte. Vê-se, pois, de forma nítida, que as restituições não compõem o Orçamento da União, razão pela qual devem ser deduzidas da base de cálculo do FPM.

VI

Fundos Regionais

(FINAM/FINOR/ FUNPRES e FCEP)

30. Por fim, relativamente a esse pleito, convém destacar que a ACO nº 758/SE não o apreciou nem existe sinalização da Corte até o momento no sentido de ser aplicável o julgado do PIN/PROTERRA a ele, de modo que **não é possível a esta CRJ estender aos fundos regionais a dispensa de contestar e de recorrer referente ao PIN/PROTERRA. Em razão disso, esta CRJ recomenda que a carreira continue impugnando judicialmente esse pedido.**

31. No entanto, nos casos não abrangidos pelos precedentes judiciais, a dispensa de contestação e recursos, se for o caso, dar-se-á por força de Parecer aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou pelo Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional responsável, nos termos do art. 2º, III, da Portaria PGFN nº 502, de 2016^[6].

32. Considerando a necessidade de se compreender como se operacionaliza a concessão dos benefícios relativos aos fundos de investimentos regionais, sobretudo se os mesmos se materializam antes ou depois da arrecadação, à luz da interpretação dada pelo STF no Tema nº 653 de repercussão geral à expressão “produto da arrecadação”, prevista no art. 159, I, CF, submete-se o assunto ao exame da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF.

33. Com efeito, caberá à referida coordenação definir (i) a natureza jurídica desses benefícios, bem como (ii) se a *ratio decidendi* do Tema nº 653 de RG ou da ACO nº 758/SE pode ser empregada na espécie ou (iii) se existe algum critério financeiro distintivo na sistemática dos fundos regionais que justifique a não aplicação da *ratio decidendi* dos referidos julgados a eles, sobretudo a não aplicação da tese assentada na ACO nº 758/SE.

34. Vale destacar que, caso a CAF entenda aplicável a *ratio decidendi* da ACO nº 758/SE aos fundos regionais, o parecer da área financeira estará estendendo a dispensa de contestar e de recorrer a esse pleito, segundo possibilita o art. 2º, III, da Portaria PGFN nº 502, de 2016.

35. Por outro lado, se a área financeira pronunciar-se pelo emprego da tese jurídica firmada no Tema nº 653 de RG à espécie, orienta-se a carreira a continuar contestando esse pedido em juízo.

36. Finalmente, caso a CAF aponte a existência de algum *distinguishing* aplicável aos fundos regionais, que fundamente a não submissão a eles das razões de decidir dos julgados acima mencionados, recomenda-se aos Procuradores da Fazenda Nacional adotarem em juízo a linha de defesa apresentada pela referida Coordenação-Geral.

37. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento do presente Parecer à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, com fulcro no Regimento Interno desta PGFN, a fim de que se manifeste conclusivamente sobre os pontos levantados neste tópico.

38. **Em arremate, o pedido formulado pelos entes de recomposição dos fundos de participação em virtude do desconto de valores relacionados à concessão de benefícios vinculados aos fundos regionais deve ser refutado em juízo**, enquanto não houver manifestação da área financeira em sentido contrário.

VII

(resumo das conclusões)

39. **Conclui-se, em resumo, quanto aos diversos pleitos apresentados pelos entes estaduais e municipais nas ações descritas neste Parecer que:**

- PIN/PROTERRA: inclusão do tema na lista de dispensa de impugnação judicial diante da consolidação jurisprudencial sobre o assunto na ACO nº 758/SE (vide Parecer SEI Nº 1302/2019/ME);
- concessão de incentivos tributários e pedido de recomposição do Fundeb como corolário de tal benefício: orienta-se a, em regra, impugnar esse pedido fazendo o devido *distinguishing* do PIN/PROTERRA, considerando que lhe é aplicável o entendimento sedimentado no Tema nº 653 de Repercussão Geral;
- desconto antecipado do Fundeb: orienta-se a, em regra, impugnar esse pedido, à luz da argumentação exposta no item IV acima;
- restituições: orienta-se a, em regra, impugnar esse pedido, com base na fundamentação apresentada no item V deste opinativo; e
- fundos regionais: tendo em vista a impossibilidade desta CRJ estender a dispensa de contestar e de recorrer do PIN/PROTERRA aos fundos regionais em razão da indefinição quanto à sua natureza jurídica, orienta-se a, em regra, contestar esse pleito. Ademais, entende-se necessário submeter consulta à CAF, a fim de que esta Coordenação-Geral delimite a natureza jurídica de tais benefícios e a respectiva viabilidade ou não de estender a dispensa de impugnação judicial do PIN/PROTERRA ao pedido referente aos fundos regionais.

40. **Vale sempre alertar que o fato de o tema não ser incluso em lista de dispensa de impugnação judicial desta Procuradoria-Geral não significa que haja obrigatoriedade de contestar todas as decisões judiciais. O Procurador responsável pelo feito, na verdade, ao analisar o caso concreto específico, pode e deve deixar de impugnar a decisão quando assim entender necessário, fundamentado na Portaria PGFN nº 502, de 2016, sobretudo em seu art. 2º, incisos IX e X[7].**

VII

41. Sugere-se, em caso de aprovação deste Parecer, a sua ampla divulgação à carreira, bem como o seu encaminhamento à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros - CAF, para análise da consulta formulada no item VI.

42. Ademais, propõe-se que sejam realizadas as respectivas alterações pertinentes na gestão de matérias no Sistema de Acompanhamento Judicial – SAJ, assim como na lista de dispensa de contestar e recorrer disponível na *internet*.

Documento assinado digitalmente

JULIANA BUARQUE SANTANA LOMBARDI

Procuradora da Fazenda Nacional

[1] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))

[2] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: ([Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001](#)). ([Vide Lei nº 10.276, de 2001](#))

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios

que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

[3] Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

V - representar a União nas causas de natureza fiscal.

Parágrafo único - São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a:

I - tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária;

II - empréstimos compulsórios;

III - apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras;

IV - decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal;

V - benefícios e isenções fiscais;

[4] Vale aqui transcrever trechos do Parecer SEI Nº 1302/2019/ME, *in verbis*: “Com base no art. 150, §6º, da CF[4], a União tem a faculdade de conferir incentivos financeiros, para o desenvolvimento de suas políticas públicas. À luz dessa ideia, o PIN e o PROTERRA (programas) foram idealizados como instrumentos voltados à implementação de obras de infraestrutura econômica e social no Norte e no Nordeste do país.

Tais incentivos operacionalizavam-se da seguinte forma: o contribuinte recolhia via DARF parte do imposto de renda devido diretamente aos programas e o restante era vertido para a conta única do Tesouro Nacional. E, conseqüentemente, a União deduzia da composição dos fundos de participação dos estados e dos municípios os recursos alocados pelos contribuintes nos programas.

De fato, o uso desse instrumento de gestão pela União é comumente impugnado sob a alegação de que a sua utilização reduz o repasse do produto arrecadado aos fundos de participação, violando, portanto, o disposto no art. 159, I, “a” e “b”, da CF³. (...)

Essa questão foi submetida à apreciação do STF na ACO nº 758/SE, tendo o Plenário afirmado a impossibilidade de a União diminuir da constituição do FPE os valores destinados ao PIN/PROTERRA. A ementa do acórdão assim dispõe:

FUNDO – ESTADOS – PARTICIPAÇÃO – ARTIGO 159, INCISO I, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – PROGRAMAS PIN E PROTERRA – SUBTRAÇÃO – IMPROPRIEDADE. A participação dos Estados, no que arrecadado pela União, faz-se segundo o figurino constitucional, sendo impróprio subtrair valores destinados aos Programas PIN e PROTERRA. PRESCRIÇÃO – OBRIGAÇÃO DE DAR – QUINQUÊNIO. Uma vez reconhecido certo direito, cumpre observar o prazo prescricional. (ACO nº 758/SE, Relator Ministro Marco Aurélio, julgada pelo Plenário, DJe 31/07/2017)”

[5] Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#). [\(Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#).

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#).

[6] Art. 2º. Sem prejuízo do disposto no artigo precedente, fica dispensada a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomendada a desistência dos já interpostos, nas seguintes hipóteses:

(...)

III - tema sobre o qual exista Nota ou Parecer vigente e aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional, elaborado nos termos, respectivamente, dos arts. 82 e 83 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, aprovado pela Portaria MF nº. 36, de 2014, e este ato da PGFN conclua no mesmo sentido do pleito do particular;

[7] Art. 2º. Sem prejuízo do disposto no artigo precedente, fica dispensada a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomendada a desistência dos já interpostos, nas seguintes hipóteses:

(...)



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Buarque Santana Lombardi, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 14/01/2020, às 14:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5924142** e o código CRC **BF34988B**.

Referência: Processo nº 10951.100058/2019-85

SEI nº 5924142



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial

DESPACHO

Processo nº 10951.100058/2019-85

De acordo com o Parecer 331/2020 (5924142).

No que se refere à dispensa de contestar e recorrer quanto à subtração dos montantes arrecadados e destinados ao PIN e ao PROTERRA, reporta-se ao Parecer 1302/2019 (4086095). Acerca dos índices de correção monetária e juros de mora pelo repasse extemporâneo da quota-parte do FPM ou FPE, tem-se que a questão foi examinada no Parecer 21/2019/CRJ/PGACET/PGFN-ME (2662275). Ambos encaminhados à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária para manifestação e eventual rerratificação.

Submeto à consideração com o posterior encaminhamento, nos termos propostos pela subscritora do Parecer, à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros - CAF/PGFN para análise da aplicação da *ratio decidendi* da ACO nº 758/SE aos fundos regionais (FINAM, FINOR, FUNPRES e FCEP) com os consectários daí decorrentes quanto à extensão ou não da dispensa do PIN e do PROTERRA aos referidos fundos, nos termos do art. 19, § 9º, da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 2º, III, da Portaria PGFN nº 502, de 2016.

Por fim, tendo notícia de decisões liminares desfavoráveis à União (5996213) estendendo a *ratio decidendi* da ACO nº 758/SE não apenas aos fundos regionais mencionados no parágrafo anterior senão ainda ao Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, em adendo à consulta à CAF/PGFN relativa ao FINAM, FINOR, FUNPRES e FCPE, acresce-se a solicitação de manifestação também quanto ao PRONAC.

Brasília, 16 de janeiro de 2020.

Documento assinado eletronicamente

SANDRO LEONARDO SOARES

Coordenador-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional Substituto

Aprovo o Parecer 331/2020 (5924142). Ao Apoio da CRJ/PGFN para as providências cabíveis.

Documento assinado eletronicamente

ADRIANA GOMES DE PAULA ROCHA

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Leonardo Soares, Coordenador(a)-Geral da Representação Judicial Substituto(a)**, em 16/01/2020, às 19:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Gomes de Paula Rocha, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) da PGAJUD**, em 27/02/2020, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5996178** e o código CRC **C478DC58**.

Referência: Processo nº 10951.100058/2019-85.

SEI nº 5996178