



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 5541/2020/ME

### **Documento público. Ausência de sigilo.**

Nota Técnica SEI nº 5730/2020 ME. Resposta ao encaminhamento proposto pelo Parecer SEI nº 1302/2019/ME. Dispensa de contestar e de recorrer. 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. Ponderações feitas pela STN contrárias à referida dispensa de impugnação judicial.

Processo SEI nº 10951.100058/2019-85

### I

1. Trata-se da Nota Técnica SEI nº 5730/2020 ME, de 24 de março de 2020, encaminhada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN à Coordenação-Geral de Representação Judicial - CRJ, a qual examina o Parecer SEI nº 1302/2019/ME, que analisou proposta de inclusão de tema em lista de dispensa de contestar e de recorrer, nos termos da Portaria PGFN nº502, de 12 de maio de 2016<sup>1</sup>.

### II

2. O Parecer SEI nº 1302/2019/ME, fruto de proposta sugerida pelas diversas unidades descentralizadas da PGFN, apreciou a viabilidade de dispensa de contestar e de recorrer nas ações judiciais em que se discute a indevida exclusão dos valores 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, por parte da União, quando do repasse ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados - FPE. Após análise da jurisprudência correlata, a CRJ autorizou a dispensa de impugnações judiciais nas demandas citadas, com a inclusão do tema no item 1.42 na lista de dispensa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, nos moldes abaixo delineados:

#### **1.42 – FPE/FPM**

##### **a) PIN/PROTERRA**

**Precedentes:** ACO nº 758/SE (Plenário), RE nº 1075415/PE, RE nº 705421/PE, RE nº 736492 ED/PE e RE nº 1075421/PE.

**Resumo:** O STF entendeu que são indevidas as deduções referentes ao PIN e ao PROTERRA do cálculo dos valores repassados aos entes pela União, a título de FPE e FPM.

**Observação:** No caso de acúmulo de pedidos, é preciso distinguir em juízo o *decisum* do PIN/PROTERRA dos incentivos tributários (Tema nº 653 de repercussão geral), da recomposição do Fundeb e das restituições.

3. Ao final, foi recomendado o envio do Parecer SEI nº 1302/2019/ME à STN para manifestação preliminar à proposição de inclusão da matéria supra na lista de dispensa de contestar e de recorrer.

4. Em resposta, foi elaborada a Nota Técnica SEI nº 5730/2020 ME, a qual registrou o entendimento da STN sobre a matéria, tendo, ao final, opinado contrariamente à referida inclusão em lista de dispensa, nos seguintes termos:

18. Diante de todo o exposto, esta Secretaria se posiciona de forma contrária à inclusão do tema "1.43 - FPE/FPM, a) PIN/PROTERRA" na lista de dispensa de contestar e recorrer. Conforme argumentando, entende-se que os montantes destinados ao PIN e ao PROTERRA são receitas renunciadas pela União, no usufruto de sua competência tributária, com repercussão inexorável sobre o produto da arrecadação e, conseqüentemente, sobre a base de cálculos dos fundos de participação. Tais recursos não tem previsão orçamentária porque apenas as receitas líquidas de restituições e incentivos fiscais integram a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

19. Dessa forma, frisa-se o entendimento de que o julgado na ACO nº 758/SE surte efeito apenas para o autor da ação, devendo prevalecer a aplicação do Tema 653, da sistemática de repercussão geral, firmado no julgamento do RE nº 705.423: "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 dos Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades."

20. Adicionalmente, reitera-se a preocupação com a abertura de precedente simbolizada pela inclusão desta matéria na lista de dispensa a contestar e recorrer. Uma vez aberto esse precedente de dispensa, corre-se o risco de outros incentivos fiscais presentes na legislação, além do PIN e do PROTERRA, mas que tenham sistemática similar, tenham decisões na mesma linha e também sejam incluídos na lista, o que poderia ser não só negativo para a União, mas também para a economia brasileira como um todo, uma vez que os efeitos decorrentes dessa medida gerariam um sério desestímulo à própria manutenção dos incentivos fiscais, em detrimento de boa parcela da sociedade.

### III

5. No tocante à posição da STN sobre a matéria e ao entendimento exarado por esta Coordenação-Geral no Parecer SEI nº 1302/2019/ME, que dispensa a apresentação de contestação, a interposição de recursos e a desistência dos já interpostos nas ações judiciais em que se discute ser 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, insta tecer breves considerações acerca da finalidade de inclusão de temas em lista de dispensa de contestar e de recorrer, de acordo com a Portaria PGFN nº 502, de 2016, bem como sobre as ponderações feitas pela STN em sua manifestação.

6. A análise sobre a viabilidade de inclusão de tema em lista de dispensa por esta Procuradoria-Geral decorre da existência de farta jurisprudência dos Tribunais Superiores em sentido contrário ao entendimento defendido em juízo pela Fazenda Nacional, tornando flagrantemente inócua a apresentação de impugnações em tais demandas. Aliás, a política institucional de redução de litigiosidade abraçada por esta Procuradoria-Geral há mais de uma década tem se pautado justamente por abster-se de litigar contra jurisprudência pacificada, ainda quando a mesma seja contrária à tese defensiva do ente federal. É o que revelam, pois, os art. 2º, V e VII, da Portaria PGFN nº 502, de 2016, bem como as hipóteses de dispensa de impugnação judicial contempladas pelo art. 19 da Lei nº 10.522, de 2002.

7. Desse modo, a inclusão de tema em lista, de forma alguma, implica a modificação da posição jurídica sustentada pela PGFN na defesa judicial da União. Apenas reconhece-se que a interposição de futuros recursos às citadas ações se mostra inútil diante da pacífica jurisprudência dos Tribunais, sem probabilidade nenhuma de êxito.

8. Destarte, a dispensa de apresentação de contestação, de interposição de recursos e a desistência dos já interpostos visa prestigiar os princípios da economia e da eficiência, ao concluir que a persistência em tese contrária à posição cabalmente pacificada pelos Tribunais Superiores só geraria prejuízo aos cofres públicos e sobrecarregaria o Poder Judiciário e a própria PGFN, já que inexistente perspectiva de vitória. Nesse diapasão, foi formulada a Nota em apreço, como se observa dos excertos abaixo transcritos:

8. 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)*

9. Adotando o mesmo entendimento firmado na ACO nº 758/SE, leading case da matéria, acrescentam-se as seguintes decisões monocráticas no âmbito do STF: RE nº 1075415/PE, RE nº 705421/PE, RE nº 736492 ED/PE e RE nº 1075421/PE.

10. Vê-se que a posição exarada na referida ação cível originária tem sido observada nos sucessivos julgamentos proferidos pelo STF, o qual determina à União afastar as deduções referentes ao PIN e ao PROTERRA do cálculo dos valores por ela repassados, a título de FPE e FPM.

9. De fato, tal como afirmado pela STN em sua nota, o julgamento proferido na ACO nº 758/SE direciona-se tão-somente ao Estado de Sergipe, não possuindo, assim, efeito vinculante. Inobstante isso, certo é que esse julgado se caracteriza por ser um precedente, ou seja, uma decisão judicial tomada à luz de um caso concreto, cujo núcleo essencial pode (e deve) servir como diretriz para a resolução de casos análogos futuros.

10. Com efeito, a evolução da técnica processual no Brasil tem dado cada vez mais importância à normatividade das teses fixadas nos precedentes para o atingimento dos princípios constitucionais de segurança jurídica e isonomia aos jurisdicionados (julgar casos iguais de forma igual). Nesse sentido, cita-se a regra inserta no *caput* do art. 926 do CPC, *in verbis*:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

11. No caso em apreço, o precedente possui uma grande força persuasiva por advir do Plenário do Supremo Tribunal Federal, impondo a todos os demais órgãos do Poder Judiciário, incluindo o próprio Supremo Tribunal Federal, a observância da tese nele firmada, segundo o disposto no art. 927, V, do CPC, senão vejamos:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

12. Na mesma linha da dicção legal, destaca-se o entendimento do STF no sentido de que “*a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do leading case*”<sup>2</sup>.

13. Seguindo essa lógica, a Corte Constitucional passou a decidir a questão em apreço de forma monocrática, aplicando o que restou decidido pelo Plenário na ACO nº 758/SE às demais ações judiciais intentadas pelos outros entes federados que questionam a subtração dos valores de PIN e PROTERRA pela União do repasse das quotas dos Fundos de Participação, sendo oportuno registrar que a decisão monocrática mais recente foi prolatada no RE nº 117968-5 ED/PE, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, em 18 de dezembro de 2019.

14. Preocupada com a possível aplicação indiscriminada do precedente firmado no caso do PIN e PROTERRA a outras situações distintas, esta CRJ elaborou o Parecer SEI nº 331/2020/ME, com o fim de orientar a carreira de Procurador da Fazenda Nacional acerca da necessidade de distinguir a situação que fora incluída em lista da subjacente ao Tema nº 653 de Repercussão Geral (benefícios tributários), do pleito designado em juízo de “*desconto antecipado do FUNDEB*”, das restituições, dentre outros assuntos.

15. Desse modo, a inclusão em lista de dispensa de impugnação judicial diz respeito tão-somente aos pedidos referentes aos benefícios do PIN/PROTERRA, de maneira que os pleitos mais abrangentes formulados pelos entes, após o julgamento da ACO nº 758/SE, não foram objeto da dispensa e, portanto, têm sido fortemente combatidos em juízo pelos Procuradores da Fazenda Nacional.

16. Destaca-se, outrossim, que, quando da análise sobre a viabilidade de inclusão de tema em lista, além dos argumentos técnicos e jurídicos, são também apreciados os aspectos de oportunidade e de conveniência por esta Procuradoria-Geral.

17. Assim, conservando os Tribunais o mesmo entendimento à época da inclusão do presente tema em lista de dispensa de contestar e de recorrer, resta infrutífero o pleito de revisão do Parecer SEI nº 1302/2019/ME.

18. Em contrapartida, modificado o entendimento jurisprudencial, esta Coordenação-Geral prontamente retomará a análise quanto à viabilidade de interposição de impugnações judiciais nas ações respectivas.

#### IV

19. Apresentadas as considerações acima, recomenda-se o encaminhamento do presente expediente à Secretaria do Tesouro Nacional, para ciência.

À consideração superior.

Documento assinado digitalmente

**JULIANA BUARQUE SANTANA LOMBARDI**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado digitalmente

**SANDRO LEONARDO SOARES**

Coordenador de Consultoria Judicial

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado digitalmente

**MANOEL TAVARES DE MENEZES NETTO**

Coordenador-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional

Aprovo. Consoante proposto, encaminhe-se.

Documento assinado digitalmente

**ADRIANA GOMES DE PAULA ROCHA**

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial e Administrativa Tributária

---

<sup>1</sup> Revoga as Portarias PGFN Nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)”, (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional.

<sup>2</sup> V. RE nº 611671 AgR-segundo/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 22/09/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Buarque Santana Lombardi, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 15/04/2020, às 17:19, 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 **Sandro Leonardo Soares, Coordenador(a)**, em 16/04/2020, às 14:20, 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 **Manoel Tavares de Menezes Netto, Coordenador(a)-Geral da Representação Judicial**, em 16/04/2020, às 15:45, 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 20/04/2020, às 11:05, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7523644** e o código CRC **B3AA2EE6**.

Referência: Processo nº 10951.100058/2019-85

SEI nº 7523644