



PARECER SEI Nº 748/2024/MF

ATO PREPARATÓRIO, NOS TERMOS DO ART. 7º, § 3º DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 C/C ART. 20, CAPUT, DO DECRETO Nº 7.724, DE 14 DE MAIO DE 2012. ACESSO RESTRITO ATÉ TOMADA DE DECISÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.

ENTES E ÓRGÃOS PÚBLICOS E SUJEIÇÃO PASSIVA À COMPENSAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA - CND DE REGULARIDADE FISCAL / CPEN.

Inconformidade do Estado de Alagoas com a compensação realizada pela Receita Federal. Solicitação de subsídio formulada pela Secretaria-Geral de Contencioso, da Advocacia-Geral da União, para manifestação na ACO nº 3.610 quanto ao ponto que trata da não aplicação do Tema nº 743 a compensação realizada em relação a créditos do Estado por dívidas da Assembléia local. A compensação não pode ser vista como sanção financeira, razão pela qual não é possível falar em aplicação do Tema nº 743.

Processo SEI nº 00692.001789/2022-99

I

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União – AGU, por intermédio do Ofício nº 00467/2024/SGCT/AGU, de 8 de março de 2024, encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pedido de subsídios para atuação na Ação CÍVEL ORIGINÁRIA nº 3.610 acerca do ponto relativo à não aplicação do Tema nº 743 a compensação realizada em relação a créditos do Estado por dívidas da Assembléia local, tendo sido encaminhado o expediente à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT).

2. No Tema nº 743, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento: "É possível ao município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras".

3. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Cabe, ainda, salientar

que, em razão da matéria, a manifestação em curso não abrange o exame de aspectos jurídicos relacionados à competência de outras áreas desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

II

4. Inicialmente, devemos ressaltar que o exame das questões relacionadas a decisão judicial ou outras informações do caso particular é incumbência do órgão de representação judicial da União que acompanha o processo em questão, atuando junto a instância do Poder Judiciário perante o qual ele tramita. Sendo assim, no caso posto, essa atribuição encontra-se a cargo da Secretaria-Geral de Contencioso/AGU.

5. Não obstante a ausência de competência desta CAT para se pronunciar conclusivamente acerca do pedido de subsídios, reputa-se pertinente, a título de colaboração, fornecer explicações sobre a temática tratada no referido opinativo, delimitando a escoreta compreensão da sua exegese, com vistas a facilitar a elaboração da peça processual defensiva da União no âmbito da ACO nº 3.610.

6. Destaca-se que a presente manifestação limita-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos não jurídicos, como os de natureza técnica e os ligados à conveniência e à oportunidade.

7. No Recurso Extraordinário nº 770.149/PE, interposto pela União, discutia-se se a possibilidade de a municipalidade obter certidão positiva com efeitos de negativa (CEPEN) mesmo havendo inadimplência de órgão do Poder Legislativo municipal quanto ao cumprimento de obrigações tributárias. Na sessão Plenária virtual finalizada em 6 de agosto de 2020, o STF, ao julgar o tema 743 de repercussão geral, acolheu a tese defendida pela municipalidade, negando provimento ao apelo extraordinário da União, em acórdão assim ementado, da lavra do Min. Edson Fachin (Redator):

EMENTA : RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 743. DIR FINANCEIRO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA. INSCRIÇÃO CADASTRAL DE INADIMPLENTES. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DE SANÇÕES. 1. A autor financeira dos Poderes veda limitação de despesas por outro Poder conforme decisão proferida na ADI n.2238, DJe 15 set. 2020. 3. A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. (RE 1.254.102 - AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 17 jun. 2020; RE 1263840 AgR, Relator Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14 ago. 2020; RE 1263645 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 06 ago. 2020; RE 1214919 AgR-segundo, Relator Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 11.10.19). 3. Tese fixada em repercussão geral (Tema n.743): “É possível ao Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.” 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento.

8. Extrai-se do acórdão da lavra do Ministro Edson Fachin que “de acordo com a jurisprudência do STF, é aplicável o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras em matéria de limites setoriais de gastos com pessoal aos poderes com autonomia financeira, a despeito da personalidade jurídica una do ente federativo, pois o Poder Executivo não dispõe de meios para ingerir na execução orçamentária dos demais órgãos autônomos”.

9. Dentre outros precedentes da Corte Suprema, destaca-se o julgamento da ACO 2648 AgR/AP, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA Agravo regimental em ação cível originária. Conflito federativo. Inscrição de Estado em cadastros federais de inadimplência. CAUC/SIAFI. Julgamento por decisão monocrática. Artigo 21, § 1º, RISTF. Sistemática da repercussão geral. Inexistência de óbice à apreciação do mérito de ação cível de competência originária do Supremo Tribunal. Princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Ocorrência de violação. Necessidade de prévia tomada de contas especial. Precedentes. Agravo regimental não provido. 1. Não há que se falar em obrigatoriedade de julgamento colegiado se a decisão monocrática segue entendimento firmado em precedente do Plenário (ACO nº 1.612-AgR/MS), sob expressa permissão do art. 21, § 1º, do RISTF. 2. O reconhecimento da existência de repercussão geral da questão constitucional veiculada em recurso extraordinário implica o sobrestamento tão somente de recursos que versem a mesma controvérsia, efeito que não atinge as ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal. **3. A jurisprudência da Corte está orientada no sentido de que a imposição de sanções ao Executivo estadual em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência, na medida em que o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica daquelas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgadas por efeito de expressa determinação constitucional.** Precedentes. 4. Sem a conclusão de tomadas de contas especial, ou de outro procedimento específico instituído por lei, que permita a apuração dos danos ao erário federal e as respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados. Precedentes. 5. Agravo regimental não provido. (ACO 2648 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2016, PROCESS ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 01-06-2016 PUBLIC 02-06-2016). **(Negritamos)**

10. Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal limitou-se a não **sancionar** o Ente como um todo em decorrência das dívidas provenientes de órgãos autônomos. O entendimento se aplica a necessidade de liberação de certidão positiva com efeitos de negativa para os Entes cujos órgãos autônomos tenham débitos.

11. O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal levou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a estabelecer a autorização de dispensa de atuação judicial que vincula somente os seus membros e aos auditores da Receita Federal do Brasil, com base nos arts. 19 e 19-A, da Lei nº 10.522, de 2002.

12. A decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema nº 743 foi avaliada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a qual emitiu o Parecer SEI nº 19550/2020/ME. Nele foram abordados aspectos relevantes para o presente pedido de subsídio, razão pela transcrevemos parte do seu texto:

12. A razão de decidir do julgado concerne na impossibilidade de o Poder Executivo ingerir na execução orçamentária de órgãos que representam outro poder. Se o ente público não detém meios para impor o cumprimento de obrigação financeira a um órgão que detém autonomia constitucional, eventual sanção ou restrição aplicada a esse órgão não poderá alcançá-lo.

13. Destaca-se que os precedentes relacionados no voto condutor não se limitam à relação Município/Câmara Municipal, mas Poder Executivo/órgãos que detêm autonomia constitucional (aí incluindo órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas).

14. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18, CF), pessoas jurídicas de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeira. Executivo, Legislativo e Judiciário são os poderes que compõem o Estado, cada um desempenhado sua função autonomamente e de forma harmônica. A equivalência constitucional entre os entes federados e dos órgãos que compõem seus poderes impõe-lhes tratamento equivalente.

15. Diante desse cenário e nos termos da Lei nº 10.522, de 2002 (art. 19, VI, e §9º), é possível estender o alcance da tese para além das relações externalizadas no julgamento.

16. Mutatis mutandis, a tese firmada em repercussão geral pode ser assim compreendida: é possível ao Estado, Distrito Federal ou Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público dos Tribunais de Contas do mesmo ente possuem débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

17. **A conclusão acima não permite concluir pela ausência de responsabilidade do ente público (Estados, Distrito Federal e Municípios) em eventual ação ordinária de cobrança de**

débito oriundo de órgãos com autonomia constitucional, inclusive porque seu pagamento se dá por requisitório emitido pelo ente federado.

18. Ainda que a tese firmada alcance outras restrições ou sanções que não só o impedimento à emissão de CEPEN, os limites da representação judicial da União pela PGFN (art. 12 da LC nº 73, de 10 de fevereiro de 1993) determinam os contornos da presente manifestação, que não pode se imiscuir na gestão da defesa dos temas relacionados aos demais órgãos que compõem a AGU.

19. Efetivamente, **a PGFN não poderia analisar e tampouco impor dispensa de contestação ou recursos em processos em que não atua judicialmente, seja porque desconhece a linha de defesa adotada pela União e/ou situações fáticas que mereçam distinção da tese**, seja porque a medida importaria em inapropriada ingerência na política de redução de litigiosidade e na estratégia judicial adotada pelos demais órgãos de representação judicial da União (PGU, PGF, PGBACEN).

20. A propósito, o §11 do art. 19 da Lei 10.522, de 2002, limita a sistemática de dispensa de contestações e recursos às “causas em que as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional devam atuar na qualidade de representante judicial ou de autoridade coatora”, ao passo que o art. 19-D da mesma lei autoriza PGU, PGF e PGBACEN a adotar o disposto no art. 19, de acordo com a política de redução de litigiosidade de cada órgão.

13. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consigou em seu parecer apenas o entendimento quanto à penalidade de recusa de fornecimento de certidão de regularidade fiscal, razão pela qual não é possível inferir de maneira direta e imediata que qualquer outra ação seja uma medida sancionatória em desfavor dos Entes. Embora seja possível estender a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre intranscendência das penalidades a quaisquer sanções financeiras aplicáveis aos Entes, no caso em questão não estamos tratando de sanção.

14. O Estado de Alagoas se insurge contra a compensação realizada pela Receita Federal do Brasil com fulcro nos artigos 73 e 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, como pode ser observado na Informação prestada pela Delegacia da Receita Federal em Recife, prestada em 7 de março de 2024 e constante no DOC SEI nº 40639690.

15. A compensação implica na existência de direitos e deveres recíprocos, sendo esse um pressuposto fundamental para a compensação, ora, se são recíprocos não podemos falar em sanção. A compensação é busca da obtenção dos valores indevidamente pagos, podendo se realizar por via judicial ou por via administrativa, nessa apenas se não existir norma válida no sistema, contudo a peculiaridade desse instituto é que os valores a que o contribuinte tem direito servem para realizar um encontro de contas com o ente tributante, em função daquele que tem direito ao indébito ser ao mesmo tempo devedor do ente, razão pela qual os créditos e débitos se anulam reciprocamente no montante em que se equivalem.

16. Vale ressaltar o registro expresso de que o Estado de Alagoas foi notificado e não apresentou discordância quanto ao procedimento de compensação. Sobre o tema da compensação vale a transcrição de trecho a seguir:

Além da compensação administrativa por iniciativa do contribuinte, há a possibilidade de compensação de ofício, ou compensação por iniciativa da Administração Federal, que tem lugar quando a União constata que há valores a restituir ao contribuinte que possui débitos perante a Fazenda Nacional. Nesse caso, a Receita Federal do Brasil retém o crédito do contribuinte sob a condição de que este pague as dívidas ou até que ele consinta (tácita ou expressamente) com a compensação. O que se dá de ofício, assim, é a iniciativa do processo de compensação, já que o ato de compensação em si, ou seja, a extinção recíproca dos créditos, depende da concordância de ambas as partes. Tanto quanto a compensação por iniciativa do contribuinte, vista anteriormente, também a compensação de ofício, por iniciativa da Administração, pressupõe um ato de constituição do crédito tributário e do crédito do contribuinte, com oportunidade para manifestação de ambas as partes. Tal procedimento está previsto no art. 73 da Lei 9.430/1996 e nos artigos 6º e 7º do Decreto 2.138, de 29 de janeiro de 1997. O procedimento de compensação de ofício foi considerado juridicamente válido e lícito pelo Superior Tribunal de Justiça em 10.08.2011, ao julgar o REsp 1.213.082/PR, Primeira Seção, DJe 18/08/2011, sob o procedimento previsto no art. 543-C do CPC/1973, com a única ressalva de que não poderia haver compensação de ofício se a dívida do contribuinte estivesse com a exigibilidade suspensa por alguma das causas do art. 151 do

CTN por falta de previsão legal. A Lei 12.844, de 19 de julho de 2013, entretanto, introduziu uma alteração no parágrafo único do artigo 73 da Lei 9.430/1996, passando a permitir a compensação de ofício dos valores relativos à restituição ou ao ressarcimento em favor de sujeito passivo com débitos “não parcelados ou parcelados sem garantia”. Desse modo, com a superveniência do art. 20 da Lei 12.844/2013, alterando o art. 73 da Lei 9.430/1996, passa a haver a autorização legislativa que o precedente do STJ reclamava para legitimar a compensação de ofício dos débitos cuja exigibilidade esteja suspensa por parcelamento, quando este for firmado sem a oferta de garantia. (MOTA, Ariella. Constituição e Código Tributário comentados sob a ótica da Fazenda Nacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2020. p. 1011)

17. Como exposto no Parecer SEI nº 19550/2020/ME, o Supremo Tribunal Federal limitou as sanções aos Entes por dívidas dos órgãos autônomos, mas não afastou a responsabilidade pelos débitos em eventual ação ordinária de cobrança de débito oriundo de órgãos com autonomia constitucional, inclusive porque seu pagamento se dá por requisitório emitido pelo ente federado. A execução, a repetição de indébito ou a compensação não podem ser conceituadas como sanções financeiras, são simples instrumentos de cobrança para fazer valer o direito ao tributo devido, elemento essencial para a existência do Estado, das suas instituições, das políticas voltadas ao desenvolvimento de todas as pessoas e da sociedade.

18. Desse modo, sendo a compensação simples mecanismo para cobrança do crédito de crédito tributário e na modalidade em questão se dar dentro de processo no qual há ampla participação do contribuinte, não é possível falar em aplicação do Tema nº 743 a compensação realizada pela Receita Federal em relação a créditos do Estado de Alagoas por dívidas da Assembléia local.

III

19. Diante dos argumentos delineados ao longo deste Parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, conclui-se que a compensação não pode ser vista como sanção financeira, razão pela qual não é possível falar em aplicação do Tema nº 743 a compensação realizada pela Receita Federal em relação a créditos do Estado por dívidas da Assembléia local.

21. Finalmente, propõe-se o encaminhamento desta análise à Secretaria Geral de Contencioso, em resposta à consulta relativa a não aplicação do Tema nº 743 a compensação realizada em relação a créditos do Estado por dívidas da Assembléia local, juntamente com as manifestações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acima relacionadas, destacadamente o Parecer SEI nº 19550/2020/ME.

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº **748/2024/MF**.
2. À consideração do Procurador-Geral Adjunto Tributário para apreciação.

TIAGO DO VALE

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários Substituto

1. Aprovo o Parecer SEI nº **748/2024/MF**.

2. Encaminhe-se à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, em atenção ao Ofício nº 00467/2024/SGCT/AGU, de 8 de março de 2024.

MOISÉS DE SOUSA CARVALHO PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto Tributário

INDEXAÇÃO. CONSULTA. 5.1.2 ENTES E ÓRGÃOS PÚBLICOS E SUJEIÇÃO PASSIVA. 6.3.2 COMPENSAÇÃO. 7.10 CERTI NEGATIVA - CND / REGULARIDADE FISCAL / CPEN.



Documento assinado eletronicamente por **Énio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 18/03/2024, às 07:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago do Vale, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 18/03/2024, às 10:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Moisés de Sousa Carvalho Pereira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 18/03/2024, às 15:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40710607** e o código CRC **4006C9A2**.

Referência: Processo nº 00745.014381/2022-14

SEI nº 40710607