



PARECER SEI Nº 162/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME

PARECER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE QUE JUSTIFIQUE QUALQUER GRAU DE SIGILO. LAI – ARTIGO 6º, INCISO I DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.

AUSÊNCIA DE NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA.

Classificação do adicional sobre alienação de bens imóveis do Fundo do RGPS. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.

Ausência de natureza jurídica tributária.

Processo SEI nº 10080.100764/2019-23

I

1. A Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria Especial de Fazenda, por intermédio do Ofício SEI Nº 13/2019/COMAR/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, de 29 de julho de 2019 (Documento SEI nº 3240899), solicitou a manifestação jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca da classificação do adicional sobre alienação de bens imóveis do Fundo do RGPS, tendo sido encaminhado o expediente à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.

2. 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.

II

3. A Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria Especial de Fazenda encaminhou a Nota Técnica SEI nº 12/2019/COMAR/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, na qual formulou questionamento quanto a natureza jurídica do adicional de 5% sobre a receita de alienação de imóveis ao qual se refere o § 5º do art. 14 da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, resultante da conversão da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019. Por sua vez, a Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Orçamentários, Econômicos e Internacionais, por meio da Nota n. 01765/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (Documento SEI nº 3282524), manifestou o entendimento quanto a natureza de receita de capital do adicional em análise, contudo, a referida Coordenação propôs que o tema fosse submetido para análise quanto a natureza tributária do adicional.

4. O objetivo do adicional que estamos tratando é a modernização do atendimento aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, conforme destinação prevista no dispositivo. Vejamos o dispositivo:

Art. 14. A alienação de bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência

Social desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 22 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, será feita por meio de leilão público, observados o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo e as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 13.813 de 2019)

[...omissis...]

§ 5º Na hipótese de que trata o caput deste artigo, será devido pelo adquirente o percentual de 5% (cinco por cento) do valor da alienação, a ser destinado exclusivamente para a modernização do atendimento aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o aperfeiçoamento dos sistemas de prevenção à fraude, **dispensado dessa obrigação o arrematante beneficiário de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social.** (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

5. Diversamente do que exposto na Nota Técnica SEI nº 12/2019/COMAR/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, nem toda prestação pecuniária compulsória instituída por lei é tributo, como muito bem exposto no RE 228800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16-11-2001 PP-00021 EMENT VOL-02052-03 PP-00471, no qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que, mesmo presentes características de tributo, o fato de ser prestação pecuniária compulsória instituída por lei não transforma a compensação financeira pela exploração de recursos minerais em tributo.

6. O Supremo Tribunal Federal se manifestou por uma classificação quinquipartida dos tributos em voto do ilustre Ministro Moreira Alves no RE 146.733, no qual identificou impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições como tributos.

7. Classificar no direito tributário consiste em distribuir os objetos em classes a fim atribuir a elas regimes jurídicos e verificando situações específicas das quais comungam um agrupamento de objetos formando as classes. Cada espécie de tributo identificada na classificação adota pelo Supremo Tribunal Federal tem suas características próprias, mostrando em sua maioria incompatibilidade com a natureza tributária do adicional em discussão.

8. Uma das características dos impostos é não apresentar finalidade específica para o produto de sua arrecadação, ressalvadas as previsões expressamente contidas na Constituição Federal. Como o adicional tem previsão expressa de destinação e não tem amparo da Constituição Federal para a destinação, não pode ser considerado imposto.

9. Para as taxas existe previsão constitucional da vinculação da materialidade do antecedente normativo ao exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. A incidência do adicional em análise não se relaciona com nenhuma das hipóteses que permitem a incidência da taxa.

10. As contribuições de melhoria se caracterizam pela exigência de previsão legal de vinculação da materialidade do antecedente normativo a uma obra pública, portanto, não há como entender o adicional como contribuição de melhoria.

11. Empréstimos compulsórios exigem como pressuposto de validade da norma a previsão em lei da restituição do tributo, o que não ocorre com o adicional em análise no presente opinativo.

12. Finalmente, temos as contribuições previstas no art. 149 e 149-A da Constituição Federal, cuja estrutura poderia ser identificada como similar ao do adicional em análise, uma vez que as contribuições se caracterizam por não estarem vinculadas a nenhuma atividade do Estado, não demandarem restituição e terem o produto da arrecadação vinculado a uma atividade específica.

13. As contribuições previstas no art. 149 e 149-A da Constituição Federal podem ser subdivididas em quatro espécies, contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições sociais gerais e contribuição de iluminação pública.

14. As contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, contribuições de

intervenção no domínio econômico e contribuição de iluminação pública devem ter previsão de destinação claramente diferente daquela prevista para o adicional em análise, modernização do atendimento aos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

15. Desse modo, a única possibilidade de identificação do adicional como tributo seria como contribuição social. Precisamos ter em mente a existência de duas subespécies de contribuições sociais, aquelas originalmente previstas no art. 195 do texto constitucional e as contribuições residuais para financiamento da seguridade, que encontram suporte no art. 195, § 4º da Carta Magna.

16. O adicional em análise não pode ser apontado como uma das contribuições sociais com hipótese de incidência já prevista na Constituição, cujas materialidades contam nos incisos I, II, III e IV do art. 195 da Constituição Federal. Vejamos o dispositivo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - dos trabalhadores;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

17. Outras contribuições podem ser instituídas para o financiamento da seguridade social, com base no § 4º do art. 195 da Constituição Federal, contudo, precisam respeitar o disposto no art. 154, I, também do Texto Magno, ou seja, serem instituídas mediante lei complementar, não sejam cumulativas e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição. O adicional em análise não respeita a exigência de instituição por lei complementar, portanto, não é possível afirmar que seja um tributo de acordo com os princípios e regras que orientam a instituição de tributos no sistema jurídico do Brasil.

18. Assim, a partir das atribuições institucionais da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, temos tranquilidade para afirmar que o adicional em análise não é tributo, uma vez que não se adequa às molduras constitucionais previstas para sua caracterização. Vale reiterar que nem toda prestação pecuniária compulsória instituída por lei é tributo, como mencionamos no item 5, podendo se tratar de cláusula legal aplicável a determinado negócio jurídico ou, sob o aspecto orçamentário-financeiro, receita de capital como apontado na Nota n. 01765/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (Documento SEI nº 3282524).

III

19. Dessa forma, em face dos argumentos expostos ao longo do presente Parecer, respondendo objetivamente ao questionamento apresentado, entendemos que o adicional de 5% sobre a receita de alienação de imóveis ao qual se refere o § 5º do art. 14 da Lei nº 11.481, de 2007, não detém os elementos jurídicos suficientes para que se qualifique em alguma espécie tributária.

20. Finalmente, propomos que o presente parecer seja encaminhado à Subsecretaria de Assuntos

Fiscais da Secretaria Especial de Fazenda e à Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Orçamentários, Econômicos e Internacionais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para conhecimento e adoção das providências que entender cabíveis.

À consideração.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 16 de agosto de 2019.

Documento assinado eletronicamente

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 162/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME;

2. Submeto à consideração do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária, com sugestão de posterior remessa à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia em prosseguimento.

Brasília, em 19 de agosto de 2019.

MARIO AUGUSTO CARBONI

Procurador da Fazenda Nacional

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 162/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

2. À GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU para ciência do entendimento da CAT/PGACTP e eventual manifestação complementar, antes do encaminhamento à Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria Especial da Fazenda.

Brasília, em 19 de agosto de 2019.

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária

Indexação consultas: 3.2 Ausência de natureza tributária.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 20/08/2019, às 10:25, 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 **Mario Augusto Carboni, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 20/08/2019, às 10:54, 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 **Phelippe Toledo Pires de Oliveira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Tributária e Previdenciária**, em 20/08/2019, às 11:39, 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 **3556092** e o código CRC **F116C345**.
