



PARECER SEI N° 4690/2020/ME

PARECER PÚBLICO. LEI N° 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO N° 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.

APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. ENTES E ÓRGÃOS PÚBLICOS E SUJEIÇÃO PASSIVA. TAXAS COBRADAS PELA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.

Legitimidade de cobrança da Taxa de Fiscalização de Funcionamento - TFF e da Contribuição Para o Fomento da Radiodifusão Pública em desfavor da União. União, Estados e Municípios podem figurar no polo passivo de demandas realizadas por autarquias para cobrança de tributos de competência do ente ao qual a autarquia se vincula. O entendimento quanto à legitimidade para autarquias cobrarem o ente responsável pela exação consta nos Pareceres PGFN/CAT n° 2.293/2011, PGFN/CAT n° 5/2019 e Parecer SEI N° 9251/2020/ME. Pareceres revogados parcialmente quanto a impossibilidade do ente tributante ser sujeito passivo do tributo criado: Parecer PGFN/CAT n° 495/2010, Parecer PGFN/CAT n° 112/2018 e Parecer PGFN/CAT n° 133/2018.

Art. 77 do Código Tributário Nacional. Art. 145, inciso II da Constituição Federal.

Processo SEI n° 14021.106389/2019-81.

I

1. A Procuradoria-Regional da União na 1ª Região, por meio do Ofício n° 92/2019/GAB/PRU1R/PGU/AGU, de 9 de outubro de 2019, solicitou subsídios para defesa da União, de fato e de direito em relação ao Parecer n. 00720/2019/PFEANATEL/PGF/AGU, para eventual discussão no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal- CCAF, nos termos da Portaria n° 1.281/2007, tendo o processo sido encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários para providências.

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 n° 36, de 24 de janeiro de 2014.

II

3. Trata-se de entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto à Agência Nacional de Telecomunicações, quanto à legitimidade de cobrança da Taxa de Fiscalização de Funcionamento - TFF e da Contribuição Para o Fomento da Radiodifusão Pública, com vencimentos em 31/03/2018 e 31/03/2019, no valor total de R\$ 9.503,58 (nove mil, quinhentos e três reais e cinquenta e oito centavos), previstas, respectivamente, no art. 6º da Lei nº 5.070/1966 e no art. 32 da Lei nº 11.652/2008, em face do Ministério da Economia.

4. Solicitamos à Receita Federal, por intermédio da Nota SEI nº 154/2019/CAT/PACTP/PGFN-ME, de 15 de outubro de 2019, manifestação prévia, a fim de expor os motivos de irresignação quanto ao débito ou o seu reconhecimento. Por meio da Nota Cosit nº 78, de 17 de março de 2020, com base no Parecer PGFN/CAT nº 133/2018, a Receita Federal manifestou-se pela inadequação da cobrança, em virtude da impossibilidade da União ser sujeito passivo de tributo que se insere em sua competência tributária.

5. O primeiro aspecto para o qual chamamos atenção é a impossibilidade de judicialização do conflito em análise sem aprovação do Advogado-Geral da União, como previsto no art. 39, da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. A restrição se justifica em virtude do que preceitua o art. 36 da Lei nº 13.140, de 2015, que estabelece o dever da Advocacia-Geral de União em compor conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos e entidades de direito público que integram a administração pública e dirimi-la quando não ocorrer acordo entre os órgãos e entidades em conflito. Vejamos os dispositivos:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

§ 2º Nos casos em que a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações em face de pessoas jurídicas de direito público federais, a Advocacia-Geral da União poderá solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas.

§ 3º A composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar.

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

[...]

Art. 39. A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União.

6. A legislação acima mencionada tornou restrito o ajuizamento de processos de execução fiscal de autarquias em face da União, com objetivo de reduzir a demanda pelo judiciário e buscar a resolução dos conflitos da melhor forma a atender interesses de todos os envolvidos, como é comum nos processos de autocomposição. Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer a legitimidade da realização de cobranças de autarquias em relação a União, matéria que acaba sendo englobada pelos dispositivos mencionados.

7. A competência para compor conflitos entre órgãos e entidades da administração federal em matéria tributária foi esclarecida no Parecer AGU/SRG-01/2007, aprovado pelo Advogado-Geral da

União, em 03/01/2008, no qual a posição foi de que a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, integrante da Consultoria-Geral da União, tem a competência para a conciliação de controvérsias envolvendo matéria tributária.

8. Inobstante a competência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal para compor conflitos em matéria tributária, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em diversas ocasiões, manifestou-se sobre o pagamento pela União de taxas cobradas por autarquias federais, como no Parecer PGFN/CAT nº 495/2010, Parecer PGFN/CAT nº 112/2018, Parecer PGFN/CAT nº 133/2018 e Parecer SEI nº 1.889/2019/ME. Nos mencionados pareceres consta o entendimento de que a União não pode ser sujeito passivo de tributo que se insere em sua própria esfera de competência.

9. Em nenhum dos pareceres acima mencionados, entretanto, o entendimento de que a União não pode ser sujeito passivo de tributo que se insere em sua própria esfera de competência foi o único fundamento para afastar a cobrança das autarquias, sempre foi um argumento secundário e sem apontamentos sobre o entendimento jurisprudencial ou base em nossa legislação, evidenciando-se uma interpretação com base em lógica jurídica formulada no Parecer PGFN/CAT nº 495/2010 e replicada nos pareceres seguintes.

10. No Parecer PGFN/CAT nº 495/2010, o argumento preponderante para a extinção dos créditos cobrados pela Comissão de Valores Mobiliários foi o cancelamento determinado pelo art. 26 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Vejamos o dispositivo:

Art. 26. São cancelados os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, de responsabilidade das entidades que vierem a ser extintas ou dissolvidas em virtude do disposto nesta lei. [\(Renumerado do art 23 pela Lei nº 8.154, de 1990\)](#)

11. No Parecer PGFN/CAT nº 112/2018, no Parecer PGFN/CAT nº 133/2018 e no Parecer SEI nº 1.889/2019/ME o argumento central foi a inocorrência do fato gerador, uma vez que a taxa de serviços metrológicos é válida apenas para proteger o consumidor, ou seja, é aplicável quando presentes fins comerciais, como apontado no REsp 1.222.844/RS, AgInt no REsp 1.653.347/RS e REsp 1.672.702.

12. A cobrança da União em desfavor de autarquias é absolutamente comum, sendo objeto de manifestação no Parecer PGFN/CAT nº 2.941/2008, no qual ficou assentado que deve a Receita Federal impor penalidades pecuniárias às autarquias e fundações públicas, inclusive, as federais.

13. O entendimento oposto ao constante no Parecer PGFN/CAT nº 495/2010, no Parecer PGFN/CAT nº 112/2018, no Parecer PGFN/CAT nº 133/2018 e no Parecer SEI nº 1.889/2019/ME, no sentido de que a União não pode ser sujeito passivo de tributo que se insere em sua própria esfera de competência, pode ser encontrado no Parecer PGFN/PGA/Nº 1336/2008, no qual foi mencionada a cobrança das contribuições previdenciárias em face da União que era feita inicialmente pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualmente sucedido pela União, nos termos da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

14. Diante da análise ora efetuada, verifica-se que existe a necessidade de uniformização de entendimento no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, uma vez que os pareceres mencionados no item 8 usam como argumento a impossibilidade de que a União, na qualidade de pessoa política portadora da competência tributária, assumida condição de sujeito passivo, direto ou indireto, de tributo que se insere na sua própria esfera impositiva (art. 145, II, da CRFB, c/c art. 77 do CTN), conforme Parecer PGFN/CAT nº 495/2010. Ocorre que nos Pareceres PGFN/CAT nº 2.293/2011, PGFN/CAT nº 5/2019 e Parecer SEI Nº 9.251/2020/ME há o reconhecimento de que autarquia pode realizar a cobrança em desfavor do ente detentor da competência tributária relativamente à cobrança da contribuição patronal para o regime próprio. Também vale reiterar a situação referida no Parecer PGFN/PGA/Nº 1336/2008. Vejamos trechos de dois pareceres citados:

Parecer PGFN/CAT nº 5/2019

44. No mesmo sentido, quando o ente público já tiver delegado a sua capacidade ativa, a exemplo do que ocorreu em Minas Gerais, por meio da criação da autarquia denominada de IPSEMG, esses créditos, quando devidos pelo ente público central, no nosso exemplo, o Estado de Minas Gerais, serão devidamente lançados e cobrados pelo procedimento da execução fiscal, ou seja, eles continuam sendo tratados como todos os demais tributos.

Parecer SEI N° 9.251/2020/ME

7. Por outro lado, é possível entender do Parecer PGFN/CAT n° 2.293/2011 que a natureza tributária se mantém quando delegada a capacidade tributária a ente descentralizado, uma vez o entendimento da natureza tributária para a contribuição patronal tratou de débitos municipais inscritos para com autarquia estadual. O Parecer PGFN/CAT n° 5/2019 ratificou o entendimento, ao identificar confusão apenas nas hipóteses que a capacidade ativa não fosse delegada, portanto, quando os valores de parcelamentos por inadimplência das contribuições previdenciárias patronais para os regimes próprios de previdência social forem devidos a entes com personalidade jurídica distinta, teremos natureza tributária da contribuição mesmo após o não recolhimento dentro do prazo legal.

15. Inobstante a qualidade técnica da posição firmada no Parecer PGFN/CAT n° 495/2010 e replicada nos pareceres seguintes, entendemos que o argumento de lógica jurídica não é suficiente para defender a posição de que não ocorre a incidência das exações em comento em relação à União, tanto pelo fato de que a União realiza a cobrança em desfavor das autarquias, quanto pela previsão abstrata de incidência na legislação e pela existência de hipóteses de exceção da incidência. Negar a incidência em discussão apenas em virtude de que a União não poderia ser cobrada por suas autarquias, sem qualquer respaldo expresso ou fundamento jurisprudencial é contrariar o que consta expressamente em vasta legislação, o que entendemos inadequado sob o prisma jurídico.

16. A possibilidade de que autarquias realizem a cobrança da taxa em discussão é também evidenciada pelo artigo 13 da Lei n° 5.070, de 1966, responsável por conceder isenção do tributo a Agência Nacional de Telecomunicações, as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e os Corpos de Bombeiros Militares. O artigo 14 da mesma lei estabelece que os serviços de telecomunicações realizados pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos órgãos Federais gozarão de abatimento de 50% (cinquenta por cento) no pagamento das taxas de fiscalização. Fica bastante claro que o legislador entende que a taxa deve ser cobrada de órgãos públicos, razão pela qual a recusa da União em se submeter a exação seria como considerar inconstitucional a norma de criação de taxa.

17. O mesmo entendimento quanto à legalidade da cobrança da taxa pode ser admitido quanto à Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, conforme previsto no art. 32 da Lei n° 11.652, de 7 de abril de 2008. A contribuição em questão tem expressa previsão de isenção no § 4º do mesmo artigo para as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e os Corpos de Bombeiros Militares. A existência expressa de exceção para incidência da contribuição em relação a órgãos específicos reforça o entendimento de que os demais se sujeitam a incidência. Assim, destacamos que não existem problemas quanto a juridicidade da referida cobrança em relação à União, ao menos numa análise sob a ótica do sistema jurídico-tributário.

18. Por fim, devemos registrar também que a União não pode insurgir-se em relação ao pagamento de tributos exigidos pela Anatel sob o argumento do instituto da confusão, uma vez que a referida autarquia tem personalidade jurídica própria e a confusão ocorre apenas quando na mesma pessoa se confundem as qualidades de credor e devedor, como dispõe o art. 381 do Código Civil. Tal situação poderia ocorrer com a extinção da Anatel e sua absorção pela União, mas hoje com personalidades distintas não há que se falar em confusão.

19. Diante da legitimidade passiva da União evidenciada na presente análise, afigura-se legítima a cobrança, razão pela qual entendemos que o mais apropriado é que a Advocacia-Geral da União solicite ao Ministério da Economia adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas

como legítimas, nos termos do art. 36, § 2º da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

III

20. Dessa forma, em face de todo o exposto, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, entendemos pela legitimidade das cobranças realizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações em desfavor da União, sendo o mais apropriado a realização dos procedimentos adequados para quitação da mencionada dívida.

21. Em acréscimo, gostaríamos de propor a revogação do Parecer PGFN/CAT nº 495/2010, do Parecer PGFN/CAT nº 112/2018 e do Parecer PGFN/CAT nº 133/2018, na parte relativa à impossibilidade de que a União, na qualidade de pessoa política portadora da competência tributária e na sua esfera impositiva, assumira condição de sujeito passivo de tributo cobrado por suas próprias autarquias.

22. Finalmente, propomos o encaminhamento do presente Parecer à Procuradoria-Regional da União na 1ª Região, como resposta ao Ofício nº 92/2019/GAB/PRUIR/PGU/AGU, de 9 de outubro de 2019, com cópia para a Receita Federal do Brasil, em resposta ao Despacho RFB-COPOL (14494115).

À consideração.

Documento assinado eletronicamente

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 4690/2020/ME.

2. Em prosseguimento, submeto à consideração do Coordenador-Geral de Assuntos Tributários.

FERNANDA SCHIMITT MENEGATTI

Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

1. De acordo com o Parecer SEI nº 4690/2020/ME.

2. Encaminhe-se ao Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário.

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 4690/2020/ME.

2. Encaminhe-se na forma proposta.

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador- Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/04/2021, às 10:11, 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 **Fernanda Schmitt Menegatti, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 07/04/2021, às 10:44, 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 **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 07/04/2021, às 12:32, 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)**, em 07/04/2021, às 13:08, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7295374** e o código CRC **83B218F4**.