



PARECER SEI Nº 2178/2024/MF

Sigilo profissional. Art. 116, VIII, da Lei nº 8.112/90; art. 34, VII, da Lei nº 8.906/94.

Precedentes das duas turmas do STF que reconhecem a inviabilidade de retenção de valores do Fundo de Participação de Municípios (FPM) diante de crédito tributário em aberto de titularidade da Câmara Municipal, por força do princípio da intranscendência das sanções financeiras.

Revogação parcial do Parecer SEI nº 2350/2022-ME. Autorização de dispensa de contestação e recursos com fulcro no art. 19, VI, da Lei nº 10.522, de 2002, c/c o art. 2º, VII, da Portaria PGFN nº 502, de 2016,

Processo SEI nº 10695.105240/2023-87

I

1. A Coordenação-Geral de Atuação perante o Supremo Tribunal Federal (CASTF) noticiou a esta Coordenação-Judicial (COJUD/CRJ/PGFN) a existência de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) que, aplicando a tese formatada no Tema 743 de repercussão geral, reconhece a inviabilidade de retenção do Fundo de Participação de Municípios (FPM) diante de crédito tributário em aberto de titularidade da Câmara Municipal, por força do princípio da intranscendência das sanções financeiras.

2. O tema se identifica com o item 1.6.22.1.2.1 do Sistema de Acompanhamento Judicial (SAJ) e foi objeto de análise do Parecer SEI nº 2350/2022-ME.

II

3. No julgamento do Tema 743 de repercussão geral (RE 770.149/PE), o STF entendeu que o Município não pode ser impedido de obter Certidão Negativa de Débitos (CND) ou Certidão Positiva com Efeito de Negativa (CPDEN) em razão de débito da Câmara de Vereadores, por afronta ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

4. O Parecer SEI nº 1955/2020-ME identificou a *ratio decidendi* do julgado e considerou as situações por ele regidas:

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[2]).

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 desempenhando 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 e dos Tribunais de Contas do mesmo ente possuem débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

5. O Parecer SEI nº 19550/2020-ME ainda explicou que a decisão proferida no RE 770.149/PE **não** permite concluir a ausência de responsabilidade do ente público pelo pagamento de débito oriundo de órgãos com autonomia constitucional, ao contrário, já que eventual ação de cobrança é movida em face dos Municípios e dos Estados, efetivando-se o pagamento mediante requisito expedido pelo ente federado.

6. Consultada a respeito do alcance do tema 743 de repercussão geral às hipóteses de retenção do FPM por dívidas das Câmaras de Vereadores, a COJUD/CRJ/PGFN elaborou **Barecer SEI nº 2350/2022-ME** com as seguintes considerações sobre o tema:

24. O bloqueio de valores de FPM e FPE tem fundamento constitucional em dispositivo que, desde sua redação originária, prevê o condicionamento da entrega dos recursos ao pagamento dos créditos da União.

25. Nada obstante a autonomia da Câmara de Vereadores e o dever de recolhimento dos tributos gerados em razão de suas atividades, a relação jurídico-tributária não se firma entre a União e a Câmara de Vereadores, mas entre a União e o Município, sendo esse último o sujeito passivo da obrigação tributária e responsável pelo pagamento dos débitos de seus órgãos e dos órgãos dos outros poderes do mesmo ente federado.

26. Tanto é assim que a decisão proferida no RE 770.149/PE em nenhum momento exclui do município o dever de pagar os tributos devidos pela Câmara de Vereadores, apenas vedando que em razão desses débitos a municipalidade seja impedida de emitir CND ou CPEND.

27. Ao tempo do citado julgamento, a argumentação da União apontava a responsabilidade financeira do ente público e o fato de a Câmara de Vereadores não figurar como sujeito passivo dos deveres fiscais, uma vez que desprovido de personalidade jurídica. Tais considerações, contudo, não foram analisadas no acórdão, que se limitou a apontar que a restrição à expedição de CND e CPD-EN violaria o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

28. Como a CND ou CPD-EN é exigida para a celebração de acordos e convênios públicos, impedir sua emissão em razão do não recolhimento devido pela Câmara de Vereadores alcança a municipalidade para além do seu dever de pagamento do tributo. O bloqueio e a retenção, ao contrário da CND e da CPEND, visam exatamente à garantia do pagamento devido, sem outras implicações à municipalidade.

29. A responsabilização financeira do ente político e a ausência de personalidade jurídica do órgão podem não ser suficientes a impedir a emissão de CND ou CPEND, considerando que o entrave à emissão da certidão impõe à municipalidade restrições além da sua responsabilidade pelo pagamento do tributo. Considerando que o bloqueio e a retenção do FPM visam exclusivamente a garantir o pagamento do débito devido pela municipalidade (contra quem é promovida a cobrança judicial), a responsabilidade pelo pagamento do tributo emerge como argumento central a distinguir a situação julgada no tema 743 de repercussão geral e a situação ora em análise.

30. Não se mostra razoável impedir o bloqueio ou retenção do FPM se, em último caso, a União promove execução fiscal contra a municipalidade, que paga seus débitos mediante

precatórios. A situação apenas fomentaria a litigiosidade e a postergação do pagamento dos débitos tributários, na contramão do propósito constitucional.

31. A retenção do FPM tem lastro constitucional e visa a garantir que o sujeito passivo e responsável pelo pagamento do débito proceda ao recolhimento devido. É medida de natureza acautelatória que não implica outra consequência que não a garantia do pagamento do débito.

32. Com mais razão não se aplica o Tema 743 de repercussão geral em se a retenção decorre de parcelamento tributário firmado pela municipalidade fazendo incluir tributos devidos pela Câmara de Vereadores.

33. Conforme já ressaltado, o refinanciamento se dá por adesão voluntária, mediante confissão de dívida, para o qual a lei ordinariamente impõe a retenção dos valores do FPM como garantia ao pagamento da parcela. A propósito, a Instrução Normativa RFB nº 2063, de 27 de janeiro de 2022, prevê expressamente que o parcelamento dos débitos das Câmaras Municipais, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e do Poder Judiciário são parcelados em nome do respectivo Estado, do DF, ou do Município a que vinculados:

Art. 4º As dívidas das Câmaras Municipais, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e dos Poderes Judiciários serão parceladas em nome do estado, do Distrito Federal ou do município a que estão vinculados, com a utilização do respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

34. Referida disposição encontra-se em consonância com a decisão proferida pelo STF no Tema 743 de repercussão geral, que não exclui a responsabilidade do ente federado pelo pagamento do débito tributário de órgãos autônomos de outros poderes, somente impedindo que seja aplicada sanção ou restrição por conduta que não lhe é própria e sobre a qual não tem ingerência, como a negativa de expedição de CND ou CPEND. O parcelamento firmado pela própria municipalidade não se enquadra nesse cenário, por se tratar de adesão voluntária.

35. A situação apresentada diz respeito a Município e Câmara de Vereadores, mas igualmente se aplica a débitos das Assembleias Legislativas/Câmara Legislativa e retenções do FPE, bem como se os débitos são de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.

7. Nesse cenário, a carreira de Procurador da Fazenda Nacional foi orientada a defender a **não aplicação** do tema 743 de repercussão geral às hipóteses de retenção de valores do Fundo de Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios (FPE/FPM) em razão de débitos de órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas do respectivo ente.

8. Incluem-se nessa vedação os débitos de parcelamento inadimplido.

III

9. Conforme noticiado pela CASTF, o STF vem aplicando a tese formatada no Tema 743 de repercussão geral a processos que discutem a retenção de FPM em razão de dívidas das Câmaras de Vereadores.

10. Os julgados são provenientes das turmas do tribunal, conforme se verifica dos seguintes precedentes:

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. VERBAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM). BLOQUEIO. DÉBITOS ORIUNDOS DO LEGISLATIVO. INTRANSCENDÊNCIA. SANÇÕES. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar o Tema 743 da sistemática da repercussão geral, decidiu que a imposição de sanções ao Executivo em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais constitui violação do princípio da intranscendência. Isso porque aquele Poder não tem competência para intervir na esfera orgânica dessas instituições, as quais possuem plena autonomia institucional. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa

prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1368923 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSC Primeira Turma, julgado em 27-04-2022).

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. VERBAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNIC (FPM). BLOQUEIO. DÉBITOS ORIUNDOS DO LEGISLATIVO. INTRANSCENDÊNCIA DAS SAN 1. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 743 da sistemática da repercussão geral, decidiu que a imposição de sanções ao Executivo, em virtude de pendências dos Poderes Legislativo e Judiciário locais, constitui violação do princípio da intranscendência. Isso porque aquele Poder não tem competência para intervir na esfera orgânica dessas instituições, as quais possuem plena autonomia institucional. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1.309.040AgR segundo/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje 12.8.2022).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUT DÉBITO DA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. SEPARAÇÃO PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DE SANÇÕES: 743 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO 1449693 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 27-11 2023).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. SAN FINANCEIRAS. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. IRREGULARIDADES PRATICADAS ÓRGÃOS E PODERES AUTÔNOMOS. SUSPENSÃO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIAS GARANTIA A OPERAÇÕES DE CRÉDITO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AG REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Poder Executivo não pode s responsabilizado pela irregularidade fiscal de outros poderes e órgãos autônomos estaduais, uma vez que não pode promover limitação de valores financeiros sob responsabilidade dos Poderes Legislativo, Judiciário ou do Ministério Público, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (ADI 2238-MC) II – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1315238 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 08-09-2021).

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2 Direito Constitucional e Financeiro. 3. Retenção pela União de verbas da cota do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Impossibilidade, no caso. Princípio da intranscendência das sanções. Insustentabilidade da medida restritiva ao Poder que não possui ingerência administrativa sobre o órgão descumpridor. 4. Aplicação da mesma ratio decidendi do RE 770.149/PE, tema 743 da repercussão geral. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental não provido. (RE 1475257 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 22-04 2024).

11. Em igual sentido tem-se ainda as seguintes decisões monocráticas: RE 1485124/PE e RE 1485280/PE.

12. Diante do cenário jurisprudencial apresentado, é de se reconhecer a inviabilidade da tese formatada no Parecer SEI nº 2350/2022-ME, **salvo no que concerne às dívidas confessadas em parcelamento, que não foram objeto de apreciação da suprema corte e se enquadram num cenário fático e normativo diferente.**

13. Considerando que o parcelamento tributário decorre de adesão voluntária formalizada pelo próprio ente subnacional, o não cumprimento do acordo celebrado autoriza, como determinado nas diversas leis de parcelamento relatadas no Parecer SEI nº 2350/2022-ME, não só a retenção do FPE/FPM, como também a imputação do valor retido na parcela inadimplida (art. 160, §2º, e 167, §4º, da CF).

14. **É dizer, mesmo que o parcelamento diga respeito a dívida dos órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, é permitida a retenção do FPE/FPM em caso de inadimplemento.**

15. Ante o exposto e com fulcro no art. 19, VI, b, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [1], c/c o art. 2º, VII, da Portaria PGFN nº 502, de 12 de maio de 2016[2], propõe-se a dispensa de contestação e recursos no âmbito da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional, concernente à aplicação da tese formatada no Tema 743 de repercussão geral às situações em que se discute retenção do FPE/FPM em razão de débitos de órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.
16. A dispensa não alcança as situações de parcelamento inadimplido, ainda que diga respeito a dívida dos órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunais de Contas do respectivo ente.
17. Revoga-se parcialmente o Parecer SEI Nº 2350/2020-ME, naquilo que contraria a dispensa ora veiculada.
18. A presente manifestação deve ser encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e amplamente divulgada à carreira de Procurador da Fazenda Nacional, promovendo-se as devidas alterações no item 1.6.22.1.2.1 do SAJ.

À consideração superior,

ANDREIA MACHADO CUNHA
Procuradora da Fazenda Nacional

[1] Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir de recursos já interpostos, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre:

(...)

VI - tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando:

(...)

b) não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, conforme critérios definidos em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional; e

[2] 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:

(...)

VII - tema sobre o qual exista jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, ou do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito de suas competências, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, na forma do artigo 19, VI, da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, observados os requisitos estabelecidos nesta Portaria;



Documento assinado eletronicamente por **Andréia Machado Cunha, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/11/2024, às 15:02, 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 **42800341** e o código CRC **CE5BC54E**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial
Redução de Litigiosidade

DESPACHO

Processo nº 10951.003866/2024-62

De acordo com os termos dos **Pareceres SEI nº 2178/2024/MF** (42800341) e **2179/2024/MF** (42800535).
À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

PAULO VICTOR CABRAL DE FREITAS

Procurador-Chefe da Divisão de Consultoria em Matéria Jurídico-Processual

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

RAQUEL GODOY DE MIRANDA ARAUJO

Coordenadora-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional substituta

Aprovo, conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

ANDALESSIA LANA BORGES CÂMARA

Procuradora-Geral Adjunta de Representação Judicial

Brasília, 04 de novembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Victor Cabral de Freitas, Procurador(a)-Chefe(a)**, em 04/11/2024, às 16:51, 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 **Raquel Godoy de Miranda Araújo, Coordenador(a)**, em 04/11/2024, às 16:57, 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 **Andalessia Lana Borges Câmara, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 05/11/2024, às 15:25, 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 **46170939** e o código CRC **F9FF3799**.