

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.736 GOIÁS

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE GOIÁS E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória de urgência, proposta pelo Estado de Goiás e pela Goiás Previdência (GOIASPREV) contra a União, com o objetivo de combater alegada cobrança indevida de contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Os autores narram que a ação “*tem por objeto combater a indevida e dúplice cobrança da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) pela União, relativa às competências de 01/2015 a 12/2018*” e que “[*t*]al cobrança foi materializada no auto de infração objeto do Procedimento Fiscal nº 0120100.2019.00162, relativo ao processo administrativo nº 10120.746436/2019-54”.

Aduzem que a GOIASPREV “*é a unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás - RPPS/GO e do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Goiás - SPSM/GO*”.

Sustentam que “*foram surpreendidos com o Procedimento Fiscal nº 0120100.2019.00162, segundo o qual a GOIASPREV não teria inserido, de janeiro de 2015 a dezembro de 2018, a totalidade das receitas arrecadadas nas ‘DECLARAÇÕES DE DÉBITOS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS – DCTF’, tendo sido excluídas da base de cálculo para o PASEP as receitas intraorçamentárias referentes à quota-parte da contribuição previdenciária patronal*”.

O débito, segundo os autores, foi apurado no valor de

ACO 3736 MC / GO

R\$ 88.774.545,04 (oitenta e oito milhões, setecentos e setenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e quatro centavos).

Os autores argumentam que, de acordo com Nota Técnica da Secretaria de Economia do Estado de Goiás “(i) as contribuições patronais e demais receitas previdenciárias destinadas à GOIASPREV foram devidamente consideradas na base de cálculo do PASEP devido pelo Estado de Goiás e (ii) os valores repassados à GOIASPREV, a título de contribuição patronal e demais receitas previdenciárias, constituem meros repasses intergovernamentais ou intraorçamentários, não configurando novas receitas para fins de incidência do PASEP pela autarquia previdenciária”.

Em razão disso, defendem que “as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública – integrantes do mesmo Ente federado - devem ser deduzidas da base de cálculo da contribuição ao PASEP, vedando-se a cobrança dúplice deste tributo, no caso de transferências entre entidades da Administração Pública”.

Sustentam sua alegação com base no argumento de que “caso o tributo incida, na origem, sobre a receita do ente público que repassa o valor, não deverá haver a inclusão do montante transferido na base de cálculo da contribuição ao PASEP devida pela entidade destinatária desse montante. A razão subjacente à norma é unívoca: objetiva-se expurgar a cobrança dúplice do PASEP, na hipótese de transferências de receitas entre entidades da Administração Pública”.

Alegam que “os recursos transferidos pelo Tesouro à GOIASPREV, a título de contribuição patronal, já sofreram – antes da remessa – a incidência do PASEP”.

Aduzem haver ilegalidade manifesta do posicionamento firmado na **Solução de Consulta COSIT nº 278/2017**, emitida pela Receita Federal.

ACO 3736 MC / GO

Destacam, que, em recentes decisões, notadamente nas ACO's 3.404 e 3.669-AgR, o Supremo Tribunal Federal declarou a ilegalidade e a inconstitucionalidade da interpretação administrativa adotada pela Receita Federal.

Como prova do fato constitutivo do direito, apresentam a Nota Técnica nº: 1/2025/ECONOMIA/GEAEC-15700, elaborado pela Secretaria de Estado da Economia de Goiás (eDOC nº 5), que sustentam demonstrar que as receitas transferidas à GOIASPREV não foram excluídas da base de cálculo do ente transferidor.

Destacam que a cobrança em questão não encontra amparo na Lei 9.715/98 ou na Lei Complementar nº 8/70.

Aduzem a competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciar e julgar a causa, nos termos do art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, em virtude da existência de conflito capaz de comprometer o equilíbrio do pacto federativo.

Diante do alegado, pleiteiam a concessão de tutela provisória de urgência consistente:

“a.1) na suspensão da exigibilidade do débito tributário objeto do Procedimento Fiscal nº 0120100.2019.00162, relativo ao processo nº 10120.746436/2019-54, bem como de eventuais créditos que venham a ser lançados com base no entendimento firmado na Consulta nº 278/2017 – COSIT;

a.2) em impedir que a União inclua os Autores no CADIN (ou em outros cadastros desabonadores federais) e inscreva o débito tributário em dívida ativa, bem como seja impedida de impor quaisquer ônus pelo inadimplemento das verbas decorrentes da relação jurídica tributária discutida nestes autos;

a.3) em determinar que a União se abstenha de recusar os repasses as compensações previdenciárias à GOIASPREV por meio do sistema COMPREV;”

É o relatório. DECIDO.

Passo à análise do pedido de tutela provisória de urgência.

De início, identifico no caso em exame potencial conflito federativo apto a instaurar a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, nos moldes do previsto no art. 102, I, “f”, da Constituição Federal, tendo em vista que a discussão em questão envolve a possibilidade da inscrição de ente estadual em cadastros de inadimplência federais.

Este entendimento está alinhado com a jurisprudência consolidada pelo Plenário desta Suprema Corte, conforme demonstra o seguinte precedente:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM CADASTROS DE INADIMPLÊNCIA FEDERAIS. REJEIÇÃO UNILATERAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONFLITO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a existência de potencial conflito federativo, apto a instaurar a sua competência originária para processar e julgar o feito, nos moldes do previsto no art. 102, I, "f", da Constituição Federal, nas discussões que envolvam a inscrição de entes estaduais**

em cadastros de inadimplência federais. 2. A controvérsia em questão transcende aspectos meramente patrimoniais, uma vez que os reflexos das restrições impostas podem comprometer significativamente a capacidade dos entes federativos de implementar políticas públicas e de manter a prestação de serviços fundamentais à população. 3. Agravo Regimental provido.”

(ACO 1164 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 27-11-2024, DJe-s/n p. 18-12-2024 - grifos acrescentados)

O art. 300 do Código de Processo Civil estipula requisitos positivos para a concessão de tutela provisória de urgência, quais sejam, a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**.

Em relação ao **perigo de dano**, os autores argumentam que a manutenção da cobrança pode gerar danos irreparáveis à autonomia financeira do Estado de Goiás, pois a sua inscrição no CADIN *“acarretará o bloqueio de repasses de recursos da União e a proibição de celebração de convênios e contratos, o que, a par de restringir a autonomia administrativa e financeira deste ente subnacional e de sua autarquia previdenciária, poderia obstar a execução dos serviços públicos estaduais, em flagrante prejuízo à população goiana”*.

Nesse ponto, relatam que *“a União conferiu prazo de 30 dias para que seja promovido o pagamento do débito de R\$88.774.545,04 (oitenta e oito milhões, setecentos e setenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e quatro centavos), objeto do Processo nº 10120.746436/2019-54, sob pena de inclusão da autarquia previdenciária no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, bem como de inscrição do débito ora discutido em dívida ativa”*.

Esse cenário, evidencia não apenas o risco iminente, mas também a necessidade e a urgência do provimento em caráter liminar, razão pela qual constato a existência do alegado *periculum in mora*.

Quanto à **probabilidade do direito**, os autores assim sumarizam os argumentos:

“(i) a cobrança dúplice da contribuição ao PASEP – tanto do ente público que transfere as receitas quanto da entidade que as recebe – viola o disposto no art. 7º da Lei nº 9.715/1998, que determina expressamente a dedução, da base de cálculo do tributo, das ‘transferências efetuadas a outras entidades públicas’;

(ii) a Solução de Consulta nº 278, de 1º de junho de 2017, exarada pela Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal, ao estabelecer a incidência do PASEP sobre transferências intraorçamentárias, extrapolou expressamente os limites da legislação tributária, porquanto desconsiderou a expressa previsão legal de sua exclusão, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.715/98.

(iii) este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que o PASEP não incide sobre valores transferidos a regimes próprios de previdência quando já incluídos na base de cálculo do tributo pelo ente transferidor, sob pena de bis in idem;

(iv) a conduta da União, ao permitir a cobrança dúplice no âmbito estadual ou municipal, viola o princípio da isonomia, uma vez que, diversamente, no plano federal, os valores transferidos pelo ente central à respectiva entidade de previdência complementar são descontados do valor devido a

ACO 3736 MC / GO

título de contribuição ao PASEP, sendo cobrados, unicamente, da entidade recebedora;

(v) a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer SEI nº 6530/2022/ME (DOC. 05), aderiu ao entendimento firmado por esta Corte, autorizando, por consequência, a dispensa de apresentação de contestação, de contrarrazões, de recursos, bem como a desistência dos já interpostos em demandas cujo objeto se amolde ao precedente firmado;

(vi) conforme demonstrado na Nota Técnica nº 1/2025 da Secretaria de Estado da Economia (DOC 03), o Estado de Goiás – ao apurar e pagar suas contribuições ao PASEP relativas ao período de 01/2015 a 12/2018, objeto do Procedimento Fiscal nº 0120100.2019.00162 – não efetuou a dedução das contribuições patronais transferidas à GOIASPREV, razão pela qual é indevida a cobrança do tributo da entidade destinatária, por se tratar de transferência intraorçamentária”.

Neste exame de cognição sumária, entendo como **preenchido o requisito da probabilidade do direito de forma suficiente** ao deferimento do pleito de tutela provisória requerido.

A controvérsia ora examinada é idêntica àquela já enfrentada em sede de medida cautelar, referendada por unanimidade pelo Plenário desta Suprema Corte, por ocasião do julgamento da ACO nº 3.702, de minha relatoria. Confira-se a ementa do referido julgado:

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. CONFLITO FEDERATIVO. POSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO DO ENTE

ESTADUAL NOS CADASTROS RESTRITIVOS FEDERAIS DE INADIMPLÊNCIA. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ART. 102, I, "F", DA CONSTITUIÇÃO). CONTRIBUIÇÃO AO PASEP. BASE DE CÁLCULO. AMPLIAÇÃO POR VIA ADMINISTRATIVA (CONSULTA COSIT 278/2017). INCLUSÃO DA COTA PATRONAL E DAS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) NA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO AO PASEP DA MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. AS TRANSFERÊNCIAS FEITAS A OUTRAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVEM SER DEDUZIDAS DA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PASEP. APLICAÇÃO DO ART. 7º DA LEI Nº 9.715/1998 E ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8/1970. PEDIDO PARCIALMENTE DEFERIDO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I. Caso em exame

1. Ação Cível Originária ajuizada pelo Estado de Mato Grosso e pela Mato Grosso Previdência (MTPrev) em face da União, objetivando a concessão de tutela provisória de urgência para suspender a exigibilidade da contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) incidente sobre transferências realizadas ao regime próprio de previdência social estadual (RPPS). Os requerentes argumentam que a cobrança caracteriza bitributação, porquanto os recursos já teriam sido previamente tributados no ente de origem, e alegam ser indevida a exigência fiscal que decorre de interpretação administrativa da Receita Federal do Brasil, consubstanciada na Solução de Consulta COSIT nº 278/2017.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em avaliar se estão preenchidos os requisitos para a concessão de tutela provisória, quais sejam, a probabilidade do direito alegado (fumus boni

iuris) e o perigo na demora (*periculum in mora*). A averiguação da existência de *fumus boni iuris*, no caso, consiste em: (i) definir se a inclusão, na base de cálculo da contribuição ao PASEP devida pelo MTPrev, de recursos repassados pelo Estado de Mato Grosso, a título de cota patronal para a previdência complementar do RPPS/MT e de cobertura das insuficiências financeiras, viola o art. 7º da Lei nº 9.715/1998 e o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 8/1970, que determinam a dedução das transferências feitas a outras entidades da Administração Pública; e (ii) verificar se a Solução de Consulta COSIT nº 278/2017 ampliou indevidamente a base de cálculo da contribuição ao PASEP, contrariando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A análise do *periculum in mora* se dá por meio da avaliação das consequências negativas imediatas que a autarquia previdenciária percebe em razão da inscrição nos cadastros federais de inadimplência.

III. Razões de decidir

3. O Supremo Tribunal Federal tem competência originária para processar e julgar a demanda, nos termos do art. 102, I, "f", da Constituição Federal, quando há risco de comprometimento do equilíbrio federativo, evidenciado pela ameaça de restrições financeiras ao ente estadual e sua inscrição em cadastros federais de inadimplência.

4. A probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) está demonstrada pelo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que já afastou a incidência do PASEP sobre valores transferidos a regimes próprios de previdência quando já incluídos na base de cálculo do tributo pelo ente transferidor, conforme decidido nas ACOs 3.404/RS, 3.558/MG e 3.669/AL.

5. A Solução de Consulta COSIT nº 278/2017 extrapolou os limites da legislação tributária ao estabelecer a incidência do PASEP sobre transferências intraorçamentárias,

ACO 3736 MC / GO

desconsiderando a expressa previsão legal de sua exclusão, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.715/1998.

6. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional reconheceu a impossibilidade da exigência do tributo em casos similares, conforme o Parecer SEI nº 6530/2022/ME, orientando a dispensa de contestação e de interposição de recursos quando as contribuições previdenciárias já tenham sido tributadas pelo ente transferidor.

7. O perigo de dano (*periculum in mora*) está configurado, uma vez que a manutenção da cobrança pode gerar danos irreparáveis à autonomia financeira do Estado de Mato Grosso e ao equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social gerido pela Mato Grosso Previdência, que depende de repasses para garantir a regularidade de seus pagamentos.

IV. Dispositivo

8. Pedido de tutela provisória de urgência julgado parcialmente procedente para suspender a exigibilidade da contribuição ao PASEP sobre os valores transferidos ao MTPrev e impedir a inscrição da autarquia previdenciária em cadastros federais de inadimplência até decisão final.

9. Medida cautelar referendada.

(ACO 3702 MC-Ref, Relator: FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025)

No mesmo sentido, confira-se ementa de precedentes nos quais as controvérsias foram resolvidas em cognição exauriente:

EMENTA Agravo regimental em ação cível originária. Competência da Corte (art. 102, inciso I, alínea f, da CF/88). Base de cálculo do PASEP devido pelo Estado de Minas Gerais. Inclusão dos repasses do Tesouro Estadual ao Instituto de

ACO 3736 MC / GO

Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e à Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais (PREVCOM-MG) a título de cota patronal para a saúde e de cota patronal para a previdência complementar. Impossibilidade. Aplicação das orientações firmadas na ACO nº 3.404/DF-AgR.

1. Consoante as orientações firmadas pelo Tribunal Pleno no julgamento da ACO nº 3.404/DF-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/10/21, a Corte possui competência para processar e julgar a ação (art. 102, inciso I, alínea f, da CF/88) de acordo com os limites do seu conhecimento.

2. Ainda de acordo com tais orientações, **não se pode incluir na base de cálculo da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) devida pelo Estado de Minas Gerais os recursos do Tesouro Estadual repassados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e à Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais (PREVCOM-MG) a título, respectivamente, de cota patronal para a saúde e de cota patronal para a previdência complementar, desde que sejam incluídos na base de cálculo do mesmo tributo devido pelas entidades receptoras (IPSEMG e PREVCOM-MG).**

3. Agravo regimental não provido, com imposição de multa fixada em salários mínimos (art. 1.021, § 4º, c/c o art. 81, § 2º, do CPC).

4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício de gratuidade da justiça.

(ACO 3558 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-

s/n DIVULG 23-02-2023 PUBLIC 24-02-2023)

Agravo interno na ação cível originária. 2. Direito Constitucional, Administrativo e Tributário. 3. Conflito federativo. Possibilidade de inscrição do ente estadual nos cadastros restritivos federais de inadimplência. Competência do Supremo Tribunal Federal. Art. 102, I, "f", da CF. 4. Contribuição para o Pasep. Ampliação da base de cálculo por decisão administrativa. 5. Interesse de agir presente em discutir-se em juízo a ocorrência de eventual obrigação tributária. 6. **Consulta Cosit 278/2017. Inclusão da cota patronal e da cobertura das insuficiências financeiras do RPPS na base de cálculo da contribuição ao Pasep do Estado do Rio Grande do Sul.** 7. Mudança de entendimento. Violação aos princípios da isonomia e da legalidade tributária. 8. **As transferências feitas a outras entidades da Administração Pública devem ser deduzidas da base de cálculo da contribuição para o Pasep, nos termos do art. 7º da Lei 9.715/98.** 9. Agravo interno desprovido. 10. Majoração dos honorários advocatícios a cargo da União (art. 85, § 11, do CPC). 11. Multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. 12. Valor inestimável da causa. Art. 81, § 2º, do CPC. Fixação em salários mínimos.

(ACO 3404 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-209 DIVULG 20-10-2021 PUBLIC 21-10-2021)

Nos citados precedentes, assentou-se que **a incidência do PASEP deve levar em conta a intenção de se evitar a dupla tributação de mesma quantia, sendo vedado que o tributo incida simultaneamente sobre o ente transferidor e a entidade recebedora.**

ACO 3736 MC / GO

No caso em análise, de igual modo, a controvérsia restringe-se às conclusões apresentadas pela Receita Federal na **Solução de Consulta COSIT nº 278/2017**, cuja ementa transcrevo:

“Assunto: Contribuição para o PIS/Pasep

ENTES PÚBLICOS. BASE DE CÁLCULO. CONTRIBUÍNTES. OPERAÇÕES INTRAGOVERNAMENTAIS E INTERGOVERNAMENTAIS. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUTARQUIAS. FUNDAÇÕES PÚBLICAS. CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

As transferências intergovernamentais podem se constituir em transferências constitucionais ou legais ou em transferências voluntárias:

a) As **transferências intergovernamentais constitucionais ou legais** estão abrangidas pela regra do inciso III do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998, devendo o ente transferidor excluir os valores transferidos de sua base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais e o ente beneficiário dos recursos deve incluir tais montantes na base de cálculo da sua contribuição;

b) As transferências **intergovernamentais voluntárias** estão abrangidas pelo § 7º do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998, devendo o ente transferidor manter os valores transferidos voluntariamente na base de cálculo de sua Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais e o ente beneficiário deve excluir tais montantes de sua base de cálculo.

A transferência ou repasse de recursos no âmbito do mesmo ente federativo pode se dar por meio de transferências intragovernamentais ou operações intraorçamentárias.

Em relação às transferências intragovernamentais:

c) Quando as transferências **intragovernamentais** ocorrerem entre órgãos ou fundos sem personalidade jurídica da mesma pessoa jurídica, **os valores não terão impacto na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais devida pela entidade pública que aglomera os órgãos ou fundos envolvidos;**

d) Diferentemente, quando as transferências intragovernamentais envolvem diferentes entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, o tratamento a ser dispensado dependerá da espécie de transferência que esteja sendo efetivada, se constitucional ou legal ou se voluntária (as regras são idênticas às das transferências intergovernamentais).

Nas operações intraorçamentárias, o ente transferidor não pode excluir de sua base de cálculo os valores transferidos, por não se sujeitarem à parte final do art. 7º da Lei nº 9.715, de 1998. O ente recebedor dos recursos também não pode excluir as Receitas Intraorçamentárias Correntes de sua base de cálculo, pois os valores recebidos não se enquadram como transferências para fins da Lei nº 4.320, de 1964, e do art. 7º retromencionado.

Os recursos do FUNDEB e do SUS consistem em transferências intergovernamentais constitucionais ou legais operacionalizadas de modo indireto. Em casos específicos, os recursos do SUS podem ser descentralizados via transferências voluntárias.

O § 6º do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998, ordena que a União retenha, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, os valores a serem transferidos a outros entes, podendo esses valores ser excluídos da contribuição devida desses últimos.

A contribuição dos servidores e a contribuição patronal devem compor a base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

As receitas do Tesouro Nacional não devem ser incluídas na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep das autarquias (§ 3º do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998), devendo tais valores ser tributados no ente transferidor, no caso, na União.

As Fundações Públicas e os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas devem recolher a contribuição para o PIS/Pasep com base no art. 13 da Medida Provisória nº 2.158-13, de 2001.

Os recursos transferidos aos Consórcios Públicos de Direito Público por meio do contrato de rateio estão abrangidos pela regra inserida no § 7º do art. 2º da Lei nº 9.715, de 1998.”
(grifos acrescidos)

Conforme se constata, a referida solução de consulta dispõe sobre a forma como as transferências de recursos entre entes ou órgãos públicos devem ser consideradas para fins de apuração da base de cálculo da Contribuição para o PASEP.

O documento em questão, primeiramente, diferencia os **repasses de recursos realizados no âmbito do mesmo ente federativo** das **transferências de valores efetuadas entre entes federativos distintos**, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Segundo o ato opinativo, **as transferências realizadas entre diferentes entes políticos distintos** são denominadas de **transferências intergovernamentais**, podendo constituir-se em transferências

ACO 3736 MC / GO

constitucionais, legais ou voluntárias.

Nas **transferências intergovernamentais** de natureza **constitucional ou legal**, o ente transferidor deve excluir os valores repassados de sua base de cálculo da Contribuição para o PASEP, enquanto o ente beneficiário deve incluir esses montantes em sua base de cálculo da referida contribuição, de acordo com a regra do art. 2º, III, da Lei nº 9.715/1998.

Por outro lado, nas **transferências intergovernamentais** de natureza **voluntária**, o ente transferidor deve incluir tais montantes na sua base de cálculo para recolhimento da referida Contribuição, enquanto o ente recebedor deve excluí-los, em conformidade com o disposto no § 7º do art. 2º da Lei nº 9.715/1998.

Já os repasses de recursos ocorridos no âmbito do **mesmo ente federativo**, ainda de acordo com a referida Solução de Consulta, podem ocorrer por meio de **operações intraorçamentárias** ou **transferências intragovernamentais**.

As **transferências intragovernamentais** seriam aquelas realizadas entre órgãos ou fundos desprovidos de personalidade jurídica pertencentes à mesma pessoa jurídica, ao passo que as **operações intraorçamentárias** envolveriam diferentes entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público no âmbito do mesmo ente federativo, sendo este o caso analisado na presente ACO.

Segundo a Solução de Consulta COSIT nº 278/2017, em relação às **transferências intragovernamentais**, que ocorrerem entre órgãos ou fundos sem personalidade jurídica no âmbito do mesmo ente federativo, *“os valores não terão impacto na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais devida pela entidade pública*

que aglomera os órgãos ou fundos envolvidos”.

Por outro lado, “[n]as operações intraorçamentárias, o ente transferidor não pode excluir de sua base de cálculo os valores transferidos, por não se sujeitarem à parte final do art. 7º da Lei nº 9.715, de 1998. O ente receptor dos recursos também não pode excluir as Receitas Intraorçamentárias Correntes de sua base de cálculo, pois os valores recebidos não se enquadram como transferências para fins da Lei nº 4.320, de 1964, e do art. 7º retromencionado” (grifos acrescidos).

Nesse ponto, verifico que o ato administrativo emanado da Receita Federal inovou ao considerar que, nas **operações intraorçamentárias, o ente receptor dos recursos não poderia excluir as Receitas Intraorçamentárias Correntes de sua base de cálculo, dado que estas não se enquadrariam no conceito de transferências para fins da Lei nº 4.320/1964 nem nas hipóteses de exclusão previstas no art. 7º da Lei nº 9.715/1998.**

Para o referido órgão, o ente transferidor, por seu turno, também não poderia excluir de sua base de cálculo os valores transferidos, uma vez que tais valores não se sujeitariam à parte final do art. 7º da Lei nº 9.715/1998.

A propósito, confirmam-se seguintes trechos da Solução de Consulta COSIT nº 278 de 01/06/2017:

23.5. De outro lado, quanto às operações intraorçamentárias, elas não estão abrangidas pelo conceito de transferência corrente e de capital da Lei nº 4.320, de 1964, haja vista que se realizam através de contraprestação em bens e serviços ou simplesmente decorrem do pagamento de alguma obrigação da entidade.

[...]

23.5.2. Destarte, as operações intraorçamentárias correntes não devem ser encaradas como transferências para fins da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais, não podendo o ente transferidor dos recursos abater de sua base de cálculo os valores transferidos a outras entidades públicas, não estando sujeitas, portanto, à parte final do art. 7º da Lei nº 9.715, de 1998.

23.5.3. Dessa forma, caso a operação intraorçamentária ocorra entre entes com personalidade jurídica de direito público, apesar de os valores já terem sofrido tributação em um momento anterior, o ente recebedor dos recursos deve tratá-las como receitas correntes (que não a espécie transferências) e inseri-las na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais devida por ele. Já o ente transferidor não pode deduzir tais valores de sua base de cálculo dessa contribuição, haja vista que não se trata de transferências correntes e de capital.”
(grifos acrescidos)

Conforme se observa, a Solução de Consulta COSIT nº 278/2017 exhibe interpretação no sentido de que o **Estado de Goiás, ente transferidor** dos recursos, **não poderia abater de sua base de cálculo os valores transferidos a outras entidades públicas**, para fins da base de cálculo da Contribuição para o PASEP, **tampouco a GOIASPREV**, autarquia previdenciária que possui personalidade jurídica de direito público, estaria autorizada a realizar a dedução de tais montantes.

Tal conclusão, no entanto, deixa **evidente a duplicidade da exigência** tributária ("*bis in idem*"), prática manifestamente ilegal à luz de recentes precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal (ACO's 3.404, 3.558, 3.669 e 3.702).

ACO 3736 MC / GO

Conforme destacou o Eminentíssimo Ministro **Gilmar Mendes**, no julgamento da ACO nº 3.669-ED, “em nenhum momento, fazem diferenciação entre transferências intragovernamentais constitucionais e legais e aquelas realizadas intraorçamentárias para outros órgãos ou fundos do mesmo ente federativo, conforme inovou a Consulta Cosit 278/2017”.

Confira-se o conteúdo dos dispositivos mencionados:

LC nº 8/70:

“Art. 2º - A União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios contribuirão para o Programa, mediante recolhimento mensal ao Banco do Brasil das seguintes parcelas:

(...)

II - Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios:

a) 1% (um por cento) das receitas correntes próprias, deduzidas as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública, a partir de 1º de julho de 1971; 1,5% (um e meio por cento) em 1972 e 2% (dois por cento) no ano de 1973 e subsequentes;

(...)

Parágrafo único - **Não recai, em nenhuma hipótese, sobre as transferências de que trata este artigo, mais de uma contribuição”**.

Lei nº 9.715/98:

“Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:

ACO 3736 MC / GO

(...)

III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

Art. 7º Para os efeitos do inciso III do art. 2º, nas receitas correntes serão incluídas quaisquer receitas tributárias, ainda que arrecadadas, no todo ou em parte, por outra entidade da Administração Pública, **e deduzidas as transferências efetuadas a outras entidades públicas**". (grifos acrescidos)

Destaco trechos do voto apresentado pelo Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes no precedente da ACO nº 3.669, acima citado:

"Algumas conclusões se extraem da interpretação sistemática dos textos infraconstitucionais: **a regra é que sejam deduzidas da base de cálculo da contribuição Pasep 'as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública'** (art. 7º da Lei 9.715/1998), tendo em vista que estas serão tributadas perante o órgão público beneficiado com a transferência.

Ao revés, caso seja incluída na base de cálculo da citada contribuição devida pelo ente que transfere determinado recurso, permite-se a dedução legal da mesma contribuição devida a quem recebe aquele numerário. Esse é o caso dos autos.

Tal argumento é reforçado na medida em que o parágrafo único registra que *'Não recairá, em nenhuma hipótese, sobre as transferências de que trata este artigo, mais de uma contribuição'* (parágrafo único do art. 2º da LC 8/1970).

(...)

Consequentemente, **o ponto nodal para interpretar a**

referida incidência tributária é a intenção de evitar-se a cobrança dúplice sobre a mesma quantia (sobre quem repassa e quem recebe), permitindo a cobrança apenas em um dos lados.

(...)

Ou seja, não foram deduzidas as contribuições patronal e dos servidores.

Diante do que foi exposto, percebe-se que as leis que regem o tema, em nenhum momento, fazem diferenciação entre transferências intragovernamentais constitucionais e legais e aquelas realizadas intraorçamentárias para outros órgãos ou fundos do mesmo ente federativo, conforme inovou a Consulta Cosit 278/2017.

O caso em comento difere da ACO 3.404, unicamente em relação ao ente que inseriu as receitas das contribuições previdenciárias na sua base de cálculo.

Na ACO 3.404, o IPE-PREV (Instituto de Previdência daquele Estado), entidade responsável pela gestão unificada do RPPS/RS, passou a considerar a contribuição para cobertura de *déficit* como uma receita para fins de oferecimento à tributação pelo PASEP, e o Estado do Rio Grande do Sul passou a deduzir o repasse efetuado ao RPPS/RS, com vistas a eliminar a duplicidade de pagamento do PASEP.

Na situação dos autos, conforme visto acima, o Estado de Alagoas considerou as receitas previdenciárias patronal e dos contribuintes na base de cálculo do PASEP e deseja excluí-la da base de cálculo da Alagoas Previdência, tendo em vista o comando legal que dispõe “*Não recairá, em nenhuma hipótese, sobre as transferências de que trata este artigo, mais de uma contribuição*”, pois estas já foram tributadas.

Assim, o raciocínio é o mesmo em ambos os casos, qual

seja: evitar a bitributação, não sendo permitido que haja tributação do lado de quem a transfere e também no lado de quem a recebe.

(...)

Nesse contexto, é importante salientar o que ocorre na tributação envolvendo o Ente Central.

No âmbito federal, conforme visto acima na ementa da Consulta Cosit 278/2017, o § 6º do art. 2º da Lei 9.715/1998 determina que a União retenha, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, os valores a serem transferidos a outros entes, **podendo esses valores ser excluídos da contribuição devida desses últimos**, tendo em vista que a *'Secretaria do Tesouro Nacional efetuará a retenção da contribuição para o PIS/PASEP, devida sobre o valor das transferências de que trata o inciso III'*.

Além disso, as receitas do Tesouro Nacional **não são incluídas na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep das autarquias** (§ 3º do art. 2º da Lei 9.715/1998), **porque tais valores são tributados no ente transferidor, no caso, na União.**

Reitero que fere a isonomia admitir que, no âmbito federal, os repasses da União à entidade de previdência complementar possam ser descontados do valor devido a título de contribuição ao Pasep (e cobrados unicamente da entidade recebedora) e permitir a cobrança dúplice no âmbito estadual ou municipal (tanto de quem repassa quanto de quem recebe) de receitas pertencentes ao mesmo ente federado.

Ora, se é possível excluírem-se os valores transferidos pela União a outros entes da base de cálculo da contribuição do Pasep, pela mesma lógica é possível excluir as transferências feitas pelo Estado de Alagoas previstas constitucional e legalmente (nas quais já incidiram o tributo) **da base de cálculo da entidade que recebe** os referidos recursos (no caso a

ACO 3736 MC / GO

Alagoas Previdência), a qual é **de natureza pública e compõe a Administração indireta estatal**, em atenção ao brocardo *‘ubi eadem ratio ibi eadem jus’* (tradução livre: onde há a mesma razão de fato deve haver a mesma razão de direito).” (*grifos no original*)

Os mesmos argumentos se aplicam na presente demanda.

Relevante destacar que, conforme mencionado na petição inicial, “a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer SEI nº 6530/2022/ME (DOC. 05), aderiu ao entendimento firmado na ACO 3.404/DF, autorizando, por consequência, a dispensa de apresentação de contestação, de contrarrazões, de recursos, bem como a desistência dos já interpostos em demandas cujo objeto se amolde ao precedente firmado”. Trata-se do item nº 1.46 - PASEP, da Lista de Dispensa de Contestar e Recorrer (Art. 2º, V, VII e §§ 3º a 8º, da Portaria PGFN Nº 502/2016)¹.

Oportuno transcrever o seguinte trecho do citado Parecer SEI nº 6530/2022/ME, que balizou suas conclusões nos fundamentos adotados no julgamento da ACO nº 3.404/DF:

24. Contudo, realçou, na sequência, que o art. 2º, inciso II, alínea “a”, da Lei Complementar nº 8, de 1970, bem como a parte final do art. 7º, da Lei nº 9.715, de 1998, autorizam o ente a deduzir da base de cálculo do seu PASEP “as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública” .

25. Desta feita, empregando a interpretação sistemática aos citados textos infraconstitucionais, o Min. Relator afirmou que os repasses efetuados pelo ente público à entidade

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/documentos-portaria-502/lista-de-dispensa-de-contestar-e-recorrer-art-2o-v-vii-e-a7a7-3o-a-8o-da-portaria-pgfn-no-502-2016#PASEP>

previdenciária, a título de cobertura de insuficiências financeiras do regime próprio (§ 1º do art. 2º da Lei 9.718, de 1998) e de cota patronal (art. 40, caput e §§ 14 e 22, da CF), vinculados à prestação de benefícios previdenciários, constituem 'transferências feitas a outras entidades da Administração Pública'. Enquadram-se, portanto, no art. 2º, inciso II, alínea "a", da Lei Complementar nº 8, de 1970 c/c art. 7º da Lei 9.715, de 1998, parte final, que admitem a sua dedução da base de cálculo do PASEP devido pelo ente, desde que os mesmos integrem a materialidade econômica do PASEP devido pela entidade beneficiada ex vi da autorização prevista no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 8, de 1970.

26. Ao revés, caso esses valores sejam incluídos na base de cálculo do PASEP devido pelo ente repassador, permite-se a dedução legal da mesma contribuição devida a quem recebe aquele numerário.

27. Segundo o voto-vencedor, a intenção de evitar a cobrança dúplice sobre a mesma quantia (sobre quem repassa e quem recebe) deve guiar a interpretação da regra de incidência tributária em apreço.

28. Com base nessa fundamentação, a Corte concluiu que a designação empregada na aludida Solução de Consulta Cosit consistente em 'operações intraorçamentárias' não possui respaldo jurídico para fins de definir a base de cálculo do PASEP devido pelo ente.

29. Perfilhando essa inteligência, o Plenário do STF declarou 'a ilegalidade e a inconstitucionalidade da inclusão na base de cálculo da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público paga pelo Estado do Rio Grande do Sul dos repasses de recursos do Tesouro Estadual, destinados ao pagamento de benefícios previdenciários (cobertura de insuficiências financeiras e cota patronal das contribuições previdenciárias) pelo Regime Próprio de

ACO 3736 MC / GO

Previdência Social (RPPS/RS), planos Financeiros (Regime de Reparação Simples) e Fundo Previdenciário (Fundoprev/RS – Regime de Capitalização)”.

Ressalto que os autores firmam, a partir de nota técnica emitida pela Secretaria da Economia do Estado de Goiás que *“as contribuições patronais e demais receitas previdenciárias destinadas à GOIASPREV foram devidamente consideradas na base de cálculo do PASEP devido pelo Estado de Goiás”*.

A propósito, confira-se trecho da citada Nota Técnica nº: 1/2025/ECONOMIA/GEAEC-15700 (eDOC nº 5):

“25 De acordo com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/2006, as receitas e despesas intraorçamentárias têm como finalidade evitar a dupla contagem de valores na consolidação das contas públicas, sendo classificadas sob as categorias econômicas 7 – Receitas Correntes Intraorçamentárias e 8 – Receitas de Capital Intraorçamentárias. Essas categorias não constituem novas receitas para o ente, mas sim desdobramentos das categorias econômicas existentes.

26 Nesse contexto, **as contribuições patronais transferidas à GOIASPREV já foram devidamente tributadas pelo PASEP no momento de sua execução pela unidade orçamentária de origem (Tesouro Estadual), conforme previsto nas normas de contabilidade aplicáveis ao setor público.** Assim, o recebimento desses valores pela GOIASPREV não configura nova receita tributável, mas apenas o reflexo contábil da despesa intraorçamentária anteriormente registrada.

27 Dessa forma, conclui-se os repasses efetuados à GOIASPREV, a título de contribuição patronal, não constituem novas receitas passíveis de incidência do PASEP, uma vez que se tratam de movimentações internas entre órgãos do mesmo

ACO 3736 MC / GO

ente federativo, devidamente classificadas como operações intraorçamentárias, em conformidade com o Ementário de Receitas Orçamentárias e os registros contábeis oficiais.

28 O repasse à GOIASPREV (UO 5705), ao Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência do Servidor – FFRPPS (UO 5750) e ao Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Militar – FFRPPM (UO 5751), a título de contribuição patronal, corresponde à execução de despesa intraorçamentária relacionada à Contribuição Patronal Previdenciária. Em sua origem, trata-se de Receita Corrente do Estado, já incluída na base de cálculo do PASEP.”

De acordo com o que reza o art. 1º da Lei Complementar nº 66/2009 do Estado de Goiás, a GOIASPREV é a autarquia responsável gestão única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás - RPPS/GO - e do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Goiás - SPSM/GO.

Dessa forma, em **juízo de cognição sumária**, entendo **não ser possível a inclusão, na base de cálculo do PASEP devido pelo GOIASPREV, de recursos repassados pelo Estado de Goiás, a título de contribuição previdenciária patronal ao RRPS/GO e de cobertura das insuficiências financeiras, desde que tais valores tenham sido incluídos na base de cálculo do mesmo tributo devido pelo ente transferidor.**

Com base nesses fundamentos, **defiro o pedido de tutela de urgência, ad referendum do Plenário deste STF**, para:

- i.) suspender a exigibilidade dos créditos tributários constantes do processo nº 10120.746436/2019-54, relativo ao procedimento fiscal nº 0120100.2019.00162;
- ii.) impedir que seja efetuada a inscrição em dívida ativa

ACO 3736 MC / GO

que desconsidere o valor pago a título de PASEP na origem e não deduzido no momento da transferência ao GOIASPREV;

iii.) determinar à UNIÃO que se abstenha de realizar qualquer inscrição dos requerentes em dívida ativa, nos cadastros federais de inadimplentes e de atribuir quaisquer ônus decorrentes do inadimplemento das verbas oriundas da relação jurídica tributária discutida nestes autos;

iv.) determinar à UNIÃO que se abstenha de efetuar novas e indevidas inscrições nos supracitados cadastros, que desconsidere o valor recolhido a título de PASEP pelo ente transferidor e não deduzidas; e

v.) determinar à UNIÃO que se abstenha de recusar os repasses das compensações previdenciárias à GOIASPREV, por meio do sistema COMPREV, relativo ao procedimento fiscal nº 0120100.2019.00162.

Cite-se a UNIÃO para, querendo, contestar no prazo legal.

Submeto a presente decisão a referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo do seu cumprimento imediato.

Cumpra-se com **urgência**.

À SEJ para providências. Publique-se.

Brasília, 16 de janeiro de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente