

PARECER n.º 009/2025/BM

CONSULENTE: ASSOCIAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - ADIMP-MS

ASSUNTO: Aplicação do Regramento do PASEP previsto na Emenda Constitucional n.º 136/25

EMENTA: EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 136/25 - EFICÁCIA PLENA - IMUNIDADE TRIBUTÁRIA - VIGÊNCIA IMEDIATA - TAXA DE ADMINISTRAÇÃO - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA - NÃO INCLUSÃO.

1 - O artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 136/25 outorga imunidade tributária aos Regimes Próprios e é norma constitucional de eficácia plena.

2 - A previsão de que a Emenda entrada em vigor na data de sua publicação, faz com que a imunidade tributária produza efeitos desde então.

3 - A interpretação das normas que concedem imunidade tributária é restritiva.

4 - A não inclusão dos recursos destinados à taxa de administração dentre aqueles isentos, faz com que a contribuição para o PASEP continue a incidir sobre ele.

5 - Por outro lado, a incidência da contribuição sobre os recursos destinados à taxa de administração continuam não alcançando as Unidades Gestoras integrantes da Administração Direta.

A ASSOCIAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - ADIMP-MS, em razão de questionamentos recebidos, solicitou a emissão de parecer jurídico acerca da aplicabilidade do regramento alusivo ao PASEP contido na Emenda Constitucional n.º 136/25 mais especificamente relacionados aos seguintes pontos:

- a) Vigência da nova regra;
- b) Alcance da redação do artigo 6º da Emenda.

É a síntese.

A Emenda Constitucional n.º 136/25, além de promover alterações no texto da Carta Maior, trouxe o seguinte enunciado:

Art. 6º Excluem-se da base de cálculo da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) os valores referentes às receitas dos regimes próprios de previdência social de contribuições previdenciárias, transferências para cobertura da insuficiência financeira, aportes para cobertura do déficit atuarial, compensação financeira entre regimes previdenciários, rendimentos das aplicações financeiras e outras destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas.

Desde já é preciso que fique claro que o artigo em comento se constitui em norma constitucional de eficácia plena.

Uma vez que como ensina José Afonso da Silva citado por Alexandre de Moraes *in* DIREITO CONSTITUCIONAL, 33ª edição, editora Atlas, página 31 as normas constitucionais de eficácia plena são:

“aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular (por exemplo: “os remédios constitucionais”)

Superada essa questão, é preciso destacar que o PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público foi criado pela Lei Complementar Federal nº 8 de 03/12/1970 e regulamentada pelo Decreto nº 71.618, de 26 de dezembro de 1972.

Com o advento da Lei Federal nº 9.715/98 restou disciplinado que as pessoas jurídicas de direito público interno contribuiriam com o Programa na seguinte forma:

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

...

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.

É a alíquota da contribuição nos seguintes termos:

Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:

...
III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

Restando, evidente, portanto, que a base de cálculo do PASEP residia, por força da legislação nas receitas recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público interno.

Em razão dessa previsão, a Receita Federal editou a Solução de Consulta n.º 278/17 e criou distinção entre os recursos transferidos aos órgãos e às entidades públicas.

E, na sequência, fazendo uso dessa distinção impingiu o dever de pagamento da contribuição ao PASEP sobre valores que compuseram a base da tributação no momento em que as receitas fossem recebidas pelo Regime Próprio como se conclui dos seguintes trechos da Ementa da referida Solução de Consulta:

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).

...

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).

Trazendo, então, grande ônus aos Regimes Próprios que ensejou a edição do regramento constitucional em questão.

VIGÊNCIA DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL

No âmbito do sistema tributário brasileiro sempre houve divergência acerca da natureza tributária das contribuições, uma vez que aqueles que adotavam a teoria tripartida à afastaram. Enquanto que as contribuições só eram tidas como tributos pelos defensores da teoria pentapartida.

Tendo tal divergência sido superada com o advento da Constituição Federal que assim estabeleceu:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Assegurando assim a natureza tributária das contribuições à medida que lhe impôs a observância de diversos princípios e preceitos tributários previstos no próprio Texto Constitucional.

Entendimento esse que foi referendado pelo Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PASEP: COBRANÇA COMPULSÓRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. NATUREZA TRIBUTÁRIA. C.F., art. 239. I. - A contribuição para o PASEP, porque possui natureza tributária, tornou-se obrigatória para os Estados e Municípios. Precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal: ACO 471/PR, Ministro Sydney Sanches, "D.J." de 25.4.2003 e ACO 580/MG, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 25.10.2002. II. - Agravo não provido. (RE 376082 AgR, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 24-06-2003, DJ 29-08-2003 PP-00032 EMENT VOL-02121-19 PP-03816)

Então, é possível concluir que o artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 136/25 no que tange às receitas dos Regimes Próprios alusivas às contribuições previdenciárias, as transferências cujo objetivo seja a cobertura da insuficiência financeira, os aportes para cobertura do déficit atuarial, os recursos provenientes da compensação previdenciária, as receitas decorrentes dos rendimentos das aplicações financeiras e outras receitas que sejam destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários promoveu verdadeira imunidade tributária.

Pois, como ensina Hugo de Brito Machado Segundo *in* MANUAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO, 10ª edição, editora Atlas, páginas 245 e 246:

A isenção se diferencia da imunidade tributária porque, embora em ambas as situações não seja juridicamente possível a cobrança do tributo, a imunidade opera-se no plano constitucional. Trata-se de regra que estabelece exceção à regra de competência, recortando-a de modo a que,

nas situações imunizadas, sequer os entes federativos têm competência para instituir o tributo. No caso da isenção, como visto, tem-se norma mais específica que opera recorte na norma de tributação, de modo a que, nas situações isentas, não mais se possa cogitar da incidência do tributo. É por isso que se diz, de forma mais resumida, que as imunidades são concedidas no âmbito constitucional, enquanto as isenções devem ser veiculadas por lei editada pela mesma entidade federativa competente para a instituição do tributo.

Assim, a conclusão é de que o constituinte reformador, ao introduzir o artigo em questão na dita Emenda, intentou afastar a cobrança do tributo sobre as receitas ali estabelecidas concedendo imunidade aos Regimes Próprios.

Imunidade essa que, por força do disposto no artigo 9º da própria Emenda Constitucional n.º 136/25 entrou em vigor na data de sua publicação, uma vez que o artigo 150, III, alíneas b e c da Constituição Federal, aplicável à contribuição para o PASEP por força do citado artigo 149 também da Carta Magna, estabelecem termo inicial para a cobrança do tributo e não para a aplicação da imunidade.

Entendimento esse, inclusive, já adotado pelo Ministério da Economia em situação análoga.

Explico.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 103/19 a competência para legislar sobre inatividade de militares foi outorgada à União que, por sua vez, editou a Lei n.º 13.954/19 que, dentre as suas inúmeras alterações estabeleceu novas alíquotas e base cálculo para as contribuições dos militares, estabelecendo, ainda que sua entrada em vigor se daria em 01 de janeiro de 2020 com relação ao desconto das contribuições e às novas alíquotas a nível de Forças Armadas.

Então, o referido Ministério editou a Instrução Normativa ME/SEPT/SPREV nº 5, 15.1.2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia com o seguinte teor:

Art. 22-A. Na aplicação do disposto no art. 13 e 14 desta Instrução Normativa, será considerado o seguinte:

I - em relação aos militares da ativa:

- a) se a alíquota de contribuição anterior era superior a 9,5% (nove e meio por cento), a nova alíquota será devida a partir de 1º de janeiro de 2020;
- b) se a alíquota de contribuição anterior era inferior a 9,5% (nove e meio por cento), a alíquota anterior continuará sendo devida até 16 de março de 2020;

II - em relação aos militares inativos e pensionistas:

- a) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em redução do valor final da contribuição devida, este novo valor passará a ser devido a partir de 1º de janeiro de 2020;**

b) se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo resultar em aumento do valor final da contribuição devida, o valor anterior da contribuição continuará sendo devido até 16 de março de 2020."

Posteriormente, referendado na Nota Técnica SEI no 43/2022/MTP nos seguintes termos:

56. Acentue-se que, em relação aos militares inativos e pensionistas, deve ser considerado ainda se o resultado combinado da alteração da alíquota e da ampliação da base de cálculo importa em aumento do valor final da contribuição devida ou não. Se houver majoração da exação, ela será devida com acréscimo a partir de 17.3.2020; mas se houver redução da exação, o desconto do novo valor de contribuição é devido desde 1.1.2020.

Na mesma esteira caminha Roque Antônio Carraza *in* CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO, 13ª edição, editora Malheiros, página 185 ao afirmar que:

Assim, ao menos que disponha de modo diverso, a lei que lhe concede uma isenção tributária, aumenta-lhe o prazo para o voluntário recolhimento do tributo, mitiga-lhe uma alíquota etc, incidirá de imediato, isto é, não precisa ficar na aguada do próximo exercício financeira para, só então, irradiar efeitos.

Já tendo o Supremo Tribunal Federal tido a oportunidade de também reconhecer que as regras contidas nas alíneas b e c do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal são destinadas apenas e tão somente às hipóteses de instituição e majoração de tributos, não alcançando, portanto, aquelas situações onde este foi reduzido ou deixou de existir seja pela isenção seja pela imunidade.

Nesse sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ICMS. PRINCÍPIO DA NÃO-CUMULATIVIDADE E REGIME DE COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. DISCIPLINA POR LEI COMPLEMENTAR. NÃO INCIDÊNCIA DE ANTERIORIDADE NONAGESIMAL NA PRORROGAÇÃO DA COMPENSAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1.A Constituição Federal trouxe, no artigo 155, §2º, I, a previsão do princípio da não-cumulatividade relativamente ao ICMS e, em seu inciso XII, alínea c, determina que compete à lei complementar regulamentar o regime de compensação do tributo. 2.Dessa forma, embora a Constituição Federal tenha sido expressa sobre o direito de os contribuintes compensarem créditos decorrentes de ICMS, também conferiu às leis complementares a disciplina da questão. 3.O contribuinte apenas poderá usufruir dos créditos de ICMS quando houver autorização da legislação complementar. Logo, o diferimento da compensação de créditos de ICMS de bens adquiridos para uso e consumo do próprio estabelecimento não viola o princípio da não cumulatividade. **4.O Princípio da anterioridade nonagesimal (ou noventa) é exigível apenas para as leis que instituem ou majoram tributos.** A incidência da norma não precisa observar o prazo de 90 (noventa) dias da data da publicação que prorrogou o direito à compensação, nos termos do artigo 150, III, alínea c, da Constituição 5.Recurso Extraordinário do Estado do Rio Grande do Sul a que se dá PROVIMENTO, para denegar a ordem. Fixadas as seguintes teses de repercussão geral no Tema

346: "(i) Não viola o princípio da não cumulatividade (art. 155, §2º, incisos I e XII, alínea c, da CF/1988) lei complementar que prorroga a compensação de créditos de ICMS relativos a bens adquiridos para uso e consumo no próprio estabelecimento do contribuinte; (ii) **Conforme o artigo 150, III, c, da CF/1988, o princípio da anterioridade nonagesimal aplica-se somente para leis que instituem ou majoram tributos**, não incidindo relativamente às normas que prorrogam a data de início da compensação de crédito tributário". (RE 601967, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

Portanto, a conclusão é no sentido de que, o regramento contido no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 136/25 encontra-se vigente desde a sua publicação.

O ALCANCE DO ARTIGO 6º DA EC n.º 136/25

No que tange às discussões que envolvem o alcance da redação contida no artigo, sua elucidação exige a reprodução do seu teor:

Art. 6º Excluem-se da base de cálculo da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) os valores referentes às receitas dos regimes próprios de previdência social de contribuições previdenciárias, transferências para cobertura da insuficiência financeira, aportes para cobertura do déficit atuarial, compensação financeira entre regimes previdenciários, rendimentos das aplicações financeiras e outras destinadas ao financiamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas.

Para que seja feita inicialmente uma análise literal de seu teor que começa excetuando da incidência do PASEP todos os valores referentes às receitas dos Regimes Próprios.

Expressão que, apesar de não possuir um conceito legal, pode ser considerada como aquela destinada a assegurar o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio, bem como a financiar as despesas administrativas dos órgãos ou entidade responsável pela sua gestão.

Conclusão essa que decorre de vários dispositivos legais e contidos em atos administrativos, dentre os quais merecem destaque o § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/19 cuja redação é a seguinte:

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

E o teor do inciso XVI do artigo 2º da Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência *in verbis*:

XVI - taxa de administração: o valor financiado por meio de alíquota de contribuição, a ser somada às alíquotas de cobertura do custo normal do RPPS ou outra forma prevista em lei de cada ente, para custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização, administração e ao funcionamento do regime, inclusive para conservação de seu patrimônio, observados limites anuais de gastos e a sua manutenção de forma segregada dos recursos destinados ao pagamento de benefícios;

Ou seja, todos os recursos recebidos pelo Regime Próprio são considerados como receitas previdenciárias, independentemente da natureza jurídica sob a qual se constituam suas Unidades Gestoras.

Ocorre que o Constituinte Derivado optou por definir, na primeira parte do artigo 6º, como receitas que estão excluídas da base de cálculo do PASEP:

- a) contribuições previdenciárias
- b) transferências para cobertura da insuficiência financeira
- c) aportes para cobertura do déficit atuarial
- d) compensação financeira entre regimes previdenciários
- e) rendimentos das aplicações financeiras e outras destinadas
- f) financiamento de benefícios previdenciários

E o Código Tributário Nacional é categórico ao afirmar que:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

...

II - outorga de isenção;

Previsão essa que alcança as imunidades, como se depreende dos posicionamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 149, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTENSÃO DA IMUNIDADE À CPMF INCIDENTE SOBRE MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS RELATIVAS A RECEITAS DECORRENTES DE EXPORTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO ESTRITA DA NORMA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. I - O art. 149, § 2º, I, da Constituição Federal é claro ao limitar a imunidade apenas às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico incidentes sobre as receitas decorrentes de exportação. II - Em se tratando de imunidade tributária a interpretação há de ser restritiva, atentando sempre para o escopo pretendido pelo legislador. III - A CPMF não foi contemplada pela referida imunidade, porquanto a sua hipótese de incidência - movimentações financeiras - não se confunde com as receitas. IV - Recurso extraordinário desprovido. (RE 566259, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12-08-2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-179 DIVULG 23-09-2010 PUBLIC 24-09-2010 EMENT VOL-02416-05 PP-01071)

EMENTA: EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – ICMS. IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS COMPLEMENTARES DE REVISTAS INFANTIS. IMUNIDADE NÃO CONFIGURADA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. PRECEDENTES. NATUREZA JURÍDICA E DESTINAÇÃO DESSES MATERIAIS: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (RE 888090 AgR-EDv, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC 06-07-2020)

Portanto, o artigo 6º, em sua primeira parte, ao enumerar as receitas a serem afastadas da exação alusiva ao PASEP e não contemplar aquelas destinadas ao custeio das despesas administrativas faz com que as receitas destinadas ao custeio da taxa de administração continuem a integrar a base de cálculo do da contribuição.

O que, pode-se dizer, é reforçado pela parte final do próprio artigo 6º ao afirmar que *ressalvadas as despesas administrativas*, pois, apesar da imperfeição redacional, não há dúvidas quanto ao intento de deixar claro que as receitas destinadas ao custeio da taxa de administração devem continuar sendo objeto de incidência da contribuição para o PASEP.

Sendo necessário deixar claro, aqui, que isso não significa que as unidades gestoras que integram a Administração Direta passarão a ter a obrigatoriedade de contribuir para o PASEP com base nas receitas da taxa de administração a partir do advento do texto reformador.

Isso porque, não se admite que os integrantes da Administração Direta sejam tributados, conforme consta do próprio entendimento da receita levado a efeito na Solução de Consulta nº 278/17:

...

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

...

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já possui entendimento no sentido de que, para efeitos de contribuição ao PASEP, os valores pagos pelo Ente devem ser abatidos dos valores devidos pelo Regime Próprio.

Nesse sentido:

Referendo em tutela provisória de urgência em 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. Consulta Cosit 278/2017. Inclusão da cota patronal e das contribuições dos servidores do RPPS na base de cálculo da contribuição ao Pasep da Alagoas Previdência. 6. 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. 8. Referendo integral. (ACO 3669 Ref, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-04-2024 PUBLIC 25-04-2024)

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)

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, 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(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-03-2025 PUBLIC 06-03-2025)

De forma que não é possível exigir-se o pagamento da contribuição ao PASEP dos Regimes Próprios cujas unidades gestoras integram a Administração Direta, já que os recursos destinados à taxa de administração são oriundos das receitas dos Entes Federados as quais já foram objeto de tributação no momento de seu ingresso nos cofres públicos.

É o parecer.

Cuiabá-MT, 26 de setembro de 2025.


BRUNO SÁ FREIRE MARTINS
OAB/MT nº 7.362