

09/12/2021

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.346.658
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE ITAIBA**
ADV.(A/S) : **NEWTON LINS TEIXEIRA DE CARVALHO**
RECDO.(A/S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. REPASSES AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL - PIN E PROGRAMA DE REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DE ESTÍMULO À AGROINDÚSTRIA DO NORTE E DO NORDESTE - PROTERRA. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Edson Fachin.

Ministro LUIZ FUX

RE 1346658 RG / DF

Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.346.658
DISTRITO FEDERAL**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. REPASSES AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL - PIN E PROGRAMA DE REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DE ESTÍMULO À AGROINDÚSTRIA DO NORTE E DO NORDESTE - PROTERRA. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo MUNICÍPIO DE ITAÍBA, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. REPASSES DE COTAS REFERENTES AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. IMPOSTO DE RENDA - IR E IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. PIN E PROTERRA. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Observa-se que o art. 159 da Constituição Federal prevê expressamente que o cálculo do valor destinado ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM se dá com base no produto arrecadado dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, de modo que as deduções e incentivos fiscais concedidos não compõem o percentual destinado ao FPM, sendo legítima a exclusão da base de cálculo do referido fundo de 5,6% do total da arrecadação do imposto de renda decorrente da implementação das Leis nº 8.894/1994, nº 8.849/94 e nº

RE 1346658 RG / DF

8.848/94, dos valores referentes aos incentivos regionais PIN e PROTERRA, e, ainda, do IRPF restituído pela União aos servidores federais, conforme precedentes deste Tribunal.

2. Legítimo o cálculo com fundamento nas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional dos valores a serem repassados, tendo em vista que, segundo o disposto na Lei Complementar 62/1989, cujo artigo 4º determina que a União deve entregar aos municípios, de dez em dez dias, os créditos relativos ao FPM, ao passo que as informações constantes do BGU (Balanço Geral da União) são anuais, donde decorre a impossibilidade material da utilização de valores informados anualmente, para sobre eles fazer incidir o percentual do FPM, que deve ser entregue aos municípios, de dez em dez dias. Precedentes desta Corte. (0006608-63.2002.4.01.3400 DF, Relator Convocado JUIZ FEDERAL ROBERTO CARVALHO VELOSO, Publicação 21/02/2014 e-DJF1 P.741.)

3. No que tange aos honorários de sucumbência, tenho firmado o entendimento de que tal verba possui característica complementar aos honorários contratuais, haja vista sua natureza remuneratória.

4. Ademais, entendo que a responsabilidade do advogado não tem relação direta com o valor atribuído à causa, vez que o denodo na prestação dos serviços há de ser o mesmo para quaisquer casos.

5. No entanto, a fixação dos honorários advocatícios sucumbenciais levada a efeito pelo Juízo sentenciante guarda observância aos princípios da razoabilidade e da equidade, razão pela qual devem ser mantidos.

6. Apelações não providas. (Doc. 16, p. 5)

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos.

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente

RE 1346658 RG / DF

sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação ao artigo 159, I, b, da Constituição Federal e artigo 72, I, II e § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Doc. 26). Em relação à repercussão geral, alega que a relevância jurídico-constitucional da matéria debatida neste processo é evidente e produz efeitos sobre outras relações mantidas, sob o pacto federativo previsto na Constituição, entre a União e Municípios, União e Estados e, também, entre Estados e Municípios. Assevera que uma questão que logo emerge e demonstra essa relevância diz respeito à possibilidade de um ente federado, com competência legislante sobre determinado tributo, conceder incentivos fiscais sem considerar que parte do recolhimento da exação, por previsão constitucional, pertence a outros entes federados. Sustenta que agir contra as regras constitucionais que regem repartição de receitas tributárias é atentar contra o pacto federativo brasileiro, princípio constitucional alçado à condição de núcleo intangível. Quanto à repercussão econômica, afirma que é notória a condição econômico-financeira deplorável da maioria dos municípios brasileiros. A resolução desta demanda favoravelmente ao recorrente - e de todas as demais que já estão em tramitação e daquelas que poderão ser instauradas - não resolverá o problema, que depende de fatores outros, mas, certamente, irá recompor o erário dos municípios e os ajudará a cumprir seus misteres.

Quanto ao mérito, esclarece que a *causae petendi* que será abordada nas razões deste recurso extraordinário refere-se a inconstitucionalidade dos abatimentos prévios da base de cálculo do FPM dos valores destinados, como se fossem incentivos fiscais, ao PIN

RE 1346658 RG / DF

e ao PROTERRA.

Aduz que somente pode ser deduzido da base de cálculo do FPM (fundo constitucional, e só constitucionalmente regido) aquilo que o próprio texto constitucional autorizou a deduzir.

Ressalta que a recorrida, embora detenha a competência para legislar sobre IRPJ, não possui competência para dispor do produto da arrecadação desse imposto sob o argumento de que concedera supostos incentivos fiscais - PIN/PROTERRA -, dado que, conjuntamente, os Municípios (e os Estados) são titulares desses valores.

Defende que, ao dispor, unilateralmente, do produto da arrecadação de que também são titulares Municípios e Estados-membros, a União interfere, desautorizadamente, no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias e, com isso, vulnera o pacto federativo.

Em contrarrazões, a parte recorrida postula o não conhecimento do recurso extraordinário, em razão da ausência de demonstração da repercussão geral da matéria e da incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. Caso o recurso seja conhecido, requer o desprovimento do recurso (Doc. 30).

O Vice-Presidente do Tribunal de origem proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso, selecionando-o como representativo da controvérsia, nos termos seguintes:

A questão jurídica aqui em análise é reproduzida em uma multiplicidade de recursos extraordinários e o STF já apreciou tal questão no sentido proposto pelas recorrentes, divergente do acolhido por este Tribunal

RE 1346658 RG / DF

- ACO 637, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio Melo, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ 01/03/2021 - seu julgamento pelo STF sob o rito da repercussão geral é essencial para que se tenha uma posição definitiva sobre o tema, de modo a gerar uma jurisprudência estável, íntegra e coerente (art. 926, CPC).

O presente recurso possui as condições para ser selecionado como Representativo da Controvérsia, nos termos do art. 1.036 do CPC, motivo pelo qual foi mencionado na decisão proferida no processo nº 0048030-86.2000.4.01.3400.

Em face do exposto, com amparo no § 1º do art. 1.036 do Código de Processo Civil, seleciono o presente recurso extraordinário como representativo da controvérsia a respeito da questão de direito aqui exposta - constitucionalidade, à luz do art. 159 da Constituição Federal, da dedução dos incentivos concedidos ao Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Com fundamento no art. 1.036, § 1º, parte final, do CPC/15, e no art. 256, caput, do RISTJ, determino a suspensão dos recursos apenas no âmbito de competência desta Vice-Presidência, tendo em vista manifestação do Supremo Tribunal Federal na Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo nº 966.177, no sentido de que a suspensão estabelecida pelo art. 1.035, § 5º, do CPC - cuja norma também integra a sistemática dos recursos submetidos ao regime da repercussão geral e dos recursos repetitivos -, não se opera ex lege, dependendo de decisão judicial a

RE 1346658 RG / DF

respeito. (Doc. 38, grifei)

É o relatório. Passo a me manifestar.

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: constitucionalidade da dedução dos valores provenientes das contribuições ao Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Com efeito, a matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte manifestar-se sobre a escorreita interpretação do artigo 159, I, b, da Constituição Federal, de modo a determinar se é possível a exclusão, ou não, de receitas atreladas a incentivos fiscais concedidos pela União da base de cálculo do FPM.

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de recursos sobre essa específica questão constitucional, como revela simples pesquisa de jurisprudência na base de dados desta Corte, que aponta para diversos julgados, seja no campo unipessoal ou por seus órgãos colegiados. A constatação é reforçada pela admissão do presente recurso como representativo da controvérsia pelo regime dos recursos extraordinários repetitivos (artigo 1.036 do Código de Processo Civil).

Ponto, desde logo, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Recurso Extraordinário 572.762, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 5/9/2008 (Tema 42 da Repercussão Geral), assentou que o repasse da

RE 1346658 RG / DF

quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode submeter-se a condição prevista em programa de incentivo fiscal estadual. Leia-se a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO.

I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios.

II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

IV - Recurso extraordinário desprovido. (grifei)

Nessa mesma linha, ao julgar a Ação Cível Originária 758, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 1º/8/2017, este Supremo Tribunal decidiu pela inadmissibilidade da dedução, pela União, da receita decorrente das contribuições ao PIN e ao PROTERRA da base de cálculo do montante a ser repassado a outros entes federativos. Leia-se a ementa do julgado:

FUNDO ESTADOS PARTICIPAÇÃO ARTIGO 159, INCISO I, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ALCANCE PROGRAMAS

RE 1346658 RG / DF

PIN E PROTERRA SUBTRAÇÃO IMPROPRIEDADE. A participação dos Estados, no que arrecadado pela União, faz-se segundo o figurino constitucional, sendo impróprio subtrair valores destinados aos Programas PIN e PROTERRA.

PRESCRIÇÃO OBRIGAÇÃO DE DAR QUINQUÊNIO. Uma vez reconhecido certo direito, cumpre observar o prazo prescricional. (Grifei)

Mais recentemente, o Supremo Tribunal corroborou esse entendimento na Ação Cível Originária 637, Redator para o acórdão o Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 1/3/2021, em julgado assim ementado:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE. ARTIGO 159, I, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VALORES RECOLHIDOS PARA PIN E PROTERRA. INGRESSO DOS VALORES NOS COFRES DA UNIÃO. DEDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO FPE. IMPOSSIBILIDADE. COMPARATIVO DOS DADOS DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO BGU COM AS PORTARIAS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. INVIABILIDADE. DEDUÇÃO DE 5,6% PARA O FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA - FSE E FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL FEF. LEGALIDADE. RESTITUIÇÕES DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE PELA UNIÃO. POSSIBILIDADE. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Os programas federais PIN e PROTERRA não podem onerar os outros entes federativos quando da partilha da receita dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Precedentes.

2. A divergência entre os cálculos baseados nas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e os valores apurados no Balanço Geral da União - BGU se dá

RE 1346658 RG / DF

em razão da defasagem temporal existente entre essas duas fontes de informação, visto que por força da Lei Complementar n° 62, de 28 dezembro de 1989, os dados do relatório L88 cumprem um cronograma de distribuição de recursos estabelecido na referida Lei Complementar diferente do BGU que consolida os valores anualmente.

3. Não houve ilegalidade na dedução do percentual máximo de 5,6% relativo ao Fundo Social de Emergência - FSE, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, da base de cálculo dos repasses de Imposto de Renda previsto no art. 159, I, da CF.

4. Os valores de Imposto de Renda restituídos nada mais são do que quantias arrecadadas antecipadamente as quais devem ser, por determinação legal, devolvidas ao contribuinte, não podendo ser, portanto, considerados como arrecadação de Imposto de Renda para os fins do art. 159, I, da CF/1988.

5. Ação Cível Originária julgada parcialmente procedente para determinar que as deduções referentes ao PIN e ao PROTERRA sejam afastadas do cálculo dos valores repassados pela União para o Estado-Autor, a título de Fundo de Participação dos Estados - FPE, apurando-se as diferenças devidas em liquidação do julgado, observada a prescrição.

6. Caracterizada a sucumbência parcial, nos termos do artigo 85, § 14, do Código de Processo Civil, condeno cada parte ao pagamento de honorários sucumbenciais, ora arbitrados em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), atualizados a partir desta decisão, com base no § 8° do mesmo dispositivo processual. No que concerne aos honorários periciais, determino o rateio em partes iguais, devendo a União, considerando que o valor já foi recolhido pelo Estado, ressarcir ao autor a sua

RE 1346658 RG / DF

metade, devidamente corrigida desde o pagamento ao perito, nos termos do artigo 82, § 3º, do CPC.

Do voto condutor desse julgado, extrai-se, ainda, que:

Cabe destacar que não nos passa despercebido o entendimento firmado pelo Plenário da CORTE quando do julgamento do RE 705.423, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tema 653, no qual foi fixada tese no sentido de que é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.

Entretanto, o precedente mencionado não se aplica ao caso concreto, comportando necessária distinção. Com efeito, ao analisar o Tema 653, a CORTE se debruçou sobre tese desenvolvida pelo Município que objetivava a exclusão dos valores de todos os benefícios, incentivos e isenções fiscais de IR e de IPI concedidos pelo Governo Federal. Naquela oportunidade, fruto de um exame geral do contexto fático, entendeu-se que a desoneração tributária regularmente concedida impossibilita a própria previsão da receita pública. Logo, torna-se incabível interpretar a expressão produto da arrecadação, de modo que não se deduzam essas renúncias fiscais. Ficou a ressalva, contudo, das hipóteses em que, embora diante de determinado benefício fiscal, tem-se a arrecadação, ainda que indireta, do seu produto, já que destinado pelo próprio credor tributário à satisfação de política pública sua.

RE 1346658 RG / DF

No mesmo sentido desse precedente: RE 1.075.421-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 9/10/2020; RE 1.173.239-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 3/5/2019; e RE 611.671-AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 25/10/2017.

E, ainda, as seguintes decisões monocráticas proferidas em processos com o mesmo objeto destes autos: RE 1.338.805, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 3/11/2021; RE 1.346.088, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 3/11/2021; RE 1.347.786, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21/10/2021; RE 1.345.667, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 15/10/2021; RE 1.325.716, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 30/9/2021; RE 1.339.639, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 14/9/2021; RE 1.337.396, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 1/9/2021; RE 1.334.836, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17/8/2021; e RE 631.403-ED, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 3/2/2020.

Destarte, a vexata quaestio veicula tema constitucional (artigo 159, I, b, da Constituição Federal), que transcende os limites subjetivos da causa, especialmente em razão da multiplicidade de recursos extraordinários a versarem idêntica controvérsia. Não se pode olvidar, outrossim, a relevância jurídica da matéria, haja vista o seu inevitável impacto nas receitas tributárias e no planejamento orçamentário da União e dos Municípios de todo o País.

Desse modo, considerando a necessidade de se atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, assegurar o relevante papel deste Supremo Tribunal como Corte Constitucional e de prevenir tanto o recebimento de novos recursos extraordinários como a

RE 1346658 RG / DF

prolação desnecessária de múltiplas decisões sobre idêntica controvérsia, entendo necessária a reafirmação da jurisprudência dominante desta Corte mediante submissão à sistemática da repercussão geral. Ressalto que a definição sobre a impossibilidade de redução dos montantes repassados aos Municípios, por meio do FPM, em razão de incentivos fiscais concedidos unilateralmente por outro ente federativo, alinha-se com a meta de redução das desigualdades (ODS 10 da Agenda 2030 das Nações Unidas).

Destarte, para os fins da repercussão geral, proponho a seguinte tese:

É inconstitucional a dedução dos valores advindos das contribuições ao Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Ex positis, nos termos dos artigos 323 e 323-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL da questão constitucional suscitada e pela REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE, fixando-se a tese supramencionada.

Por fim, conforme fundamentação acima exposta, PROVEJO o RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para determinar que a União se abstenha de deduzir, da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, os valores correspondentes às contribuições ao Programa de Integração Nacional - PIN e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA, e CONDENO a parte

RE 1346658 RG / DF

sucumbente nesta instância recursal ao pagamento dos honorários advocatícios majorados ao máximo legal (artigo 85, § 11, do CPC/2015).

Submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Suprema Corte.

Brasília, 18 de novembro de 2021.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente