



Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional – CRJ  
Coordenação de Consultoria Judicial – COJUD

## PARECER PGFN/CRJ/Nº 83/2016

**ATO PREPARATÓRIO. Acesso restrito até a publicação do ato de que trata a presente manifestação.**

Ressarcimento ao FUNDAF por recintos alfandegados em instalações portuárias de uso público. Exploração por empresas. Natureza jurídica de taxa.

Jurisprudência pacífica do Egrégio Superior Tribunal de Justiça.

Aplicação da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997. Possibilidade de a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não contestar, não interpor recursos e desistir dos já interpostos, quanto à matéria sob análise.

### I

O escopo do presente Parecer é analisar a possibilidade de se promover, com base no inciso II do artigo 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e no Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997, a dispensa de interposição de recursos ou o requerimento de desistência dos já interpostos, com relação às decisões judiciais que fixam o entendimento de que o ressarcimento ao FUNDAF por empresas que exploram terminais aduaneiros de uso público (portos, portos secos etc) tem natureza jurídica de taxa, e não de preço público. Assim, a dispensa limitar-se-ia aos casos em que a instalação portuária é de uso público, e não de uso privativo.



2. Tal Parecer, em face da alteração trazida pela Lei nº 11.033, de 2004, à Lei nº 10.522, de 2002, terá também o condão de dispensar a apresentação de contestação pelos Procuradores da Fazenda Nacional, bem como de impedir que a Secretaria da Receita Federal do Brasil constitua o crédito tributário relativo à presente hipótese, obrigando-a a rever de ofício os lançamentos já efetuados, nos termos do citado artigo 19 da Lei nº 10.522, de 2002.

3. Este estudo é feito em razão da existência de pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que os valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAP, para ressarcimento dos custos em razão do exercício extraordinário de atividade de fiscalização alfandegária, tem natureza jurídica de taxa, tendo em vista que o seu pagamento é compulsório e decorre do exercício regular de típico poder de polícia, conforme se afere do art. 22 do Decreto-Lei nº 1.455/76.

4. O entendimento reiteradamente invocado pela Fazenda Nacional em sua defesa sempre foi no sentido de que se trata de preço público, e não de taxa, ao argumento de que a Administração confere ao particular, importador e exportador, de acordo com sua conveniência, a opção de utilizar as dependências portuárias de uso comum nas quais existe unidade da Receita Federal, realizando nelas suas operações de comércio exterior, ou utilizar recintos próprios, nos quais não existe unidade da Receita Federal instalada.

5. Os processos julgados pelo STJ sobre o assunto, até o momento, referem-se a casos em que o autor constituía empresa exploradora de instalação portuária de uso público, não abrangendo instalações portuárias de uso privativo. Nessa última hipótese, é patente a voluntariedade característica dos preços públicos a revestir o ressarcimento ao FUNDAP, tendo em vista que o particular pode alcançar o atendimento de sua necessidade por outros meios.

6. Quanto à exploração de instalação portuária de uso público, o STJ tem entendimento que a sua remuneração se dá por meio de taxa, conforme podemos conferir nos seguintes precedentes, que expressam a sua pacífica jurisprudência:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAP. NATUREZA JURÍDICA. TAXA.



1. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança Coletivo em que a impetrante busca provimento jurisdicional que desobrigue as empresas operadoras de serviços e regimes aduaneiros desenvolvidos em terminais de uso público do recolhimento da tarifa ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - Fundaf.
2. Com efeito, não se pode considerar a contribuição ao Fundaf como preço público, uma vez que não se configura o elemento volitivo consistente na liberdade do administrador de escolher a alternativa de não utilizar determinado serviço público, ante a possibilidade de acesso a essa mesma prestação por outros meios; mesmo porque a atividade que dá ensejo à exigência da parcela, como visto, é caracterizada como poder de polícia, sendo nítida a sua compulsoriedade.
3. Nesse sentido, a Súmula 545 do STF: "preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu".
4. Os valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - Fundaf têm natureza jurídica de taxa. Precedentes do STJ.
5. Agravo Regimental não provido.  
**(AgRg no REsp nº 1412922/SP, relator o ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 06.03.2014)**

\*\*\*\*\*

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF. NATUREZA JURÍDICA. TAXA. Os valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF têm natureza jurídica de taxa, tendo em vista que o seu pagamento é compulsório e decorre do exercício regular de típico poder de polícia. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp nº 1286451/SC, relator o ministro Ari Pargendler, **Primeira Turma**, DJe de 23.10.2013).

\*\*\*\*\*

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÕES PARA O FUNDAF. RESSARCIMENTO DOS CUSTOS DAS ATIVIDADES EXTRAORDINÁRIAS DE FISCALIZAÇÃO ALFANDEGÁRIA EM ENTREPÓSOS DE USO PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA DE TAXA. ATIVIDADE TÍPICA ESTATAL. COMPULSORIEDADE. PODER DE POLÍCIA.

1. Caso em que se discute a legalidade dos valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, para ressarcimento dos custos em razão do exercício extraordinário de atividade de fiscalização alfandegária no Porto de uso público do qual a recorrida é concessionária. A Fazenda Nacional defende que a exação tem natureza de preço público, ao argumento de que seu pagamento tem por fundamento disposições do contrato de concessão.
2. Não se pode conhecer da alegada violação ao artigo 481, do CPC, tendo em vista que sobre tal norma não houve emissão de juízo pelo acórdão recorrido, tampouco foram opostos embargos declaratórios para suprir tal omissão, o que atrai a aplicação da súmula 282/STF.
3. Os valores cobrados têm natureza de taxa, tendo em vista que o seu pagamento é compulsório e decorre do exercício regular de típico poder de polícia, conforme se afere do artigo 22, do Decreto-Lei 1.455/76.
4. Não havendo definição dos elementos constitutivos do tributo em lei, mas em atos regulamentares da Receita Federal, inexigível sua cobrança, em atenção ao Princípio da Legalidade Estrita.



5. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa extensão, não provido. (REsp nº 1275858/DF, relator o ministro Benedito Gonçalves, **Primeira Turma**, DJ de 26.09.2013)

7. O quadro fático, portanto, dizia respeito a instalações portuárias de uso público. Não existe análise, por parte do STJ, a respeito da natureza jurídica do ressarcimento ao FUNDAP nos casos em que a instalação portuária seja de uso privativo.

8. Assim, para que se adote a dispensa, é imprescindível diferenciar se o autor da ação é uma instalação portuária de uso público (portos, objeto de concessão ou permissão pelo poder público) ou uma instalação portuária de uso privativo (empresas que obtêm autorização do poder público para alfandegar recintos privados para movimentação/armazenagem de carga própria ou de terceiros oriunda do exterior ou destinada a este).

9. A título de um maior esclarecimento, é oportuno traçar um breve histórico sobre o FUNDAP.

10. O FUNDAP foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, com o propósito de fornecer recursos para o reaparelhamento da Receita Federal e o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais.

11. O referido fundo é composto de diversas receitas, algumas previstas no próprio Decreto-Lei, outras a serem estabelecidas em outras leis (conforme prescrito no art. 8º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975).

12. A título de exemplo, podem-se destacar as receitas decorrentes do ressarcimento de custos e demais encargos provenientes do fornecimento do selo de controle do IPI (art. 3º e 7º do mesmo Decreto-Lei), do recolhimento dos encargos previstos no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025/69 (art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 7.711, de 1988) e da arrecadação das multas incidentes sobre tributos e contribuições administrados pela Receita Federal, excluídas as transferências constitucionais para os Estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 69 da Lei nº 8.383, de 1991).

13. Na hipótese em exame, foi prevista a destinação ao FUNDAP dos valores



exigidos dos permissionários, concessionários ou usuários de entrepostos aduaneiros, lojas francas, portos organizados, instalações portuárias e outros recintos alfandegados, a título de ressarcimento das despesas administrativas decorrentes das atividades extraordinárias da fiscalização aduaneira, nos termos do art. 22 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, do art. 566 do Decreto nº 91.030, de 1985 (regulamento aduaneiro de 1985) e do art. 723 do Decreto nº 4.543, de 2002 (regulamento aduaneiro de 2002) – que substituiu o anterior –, do art. 4º, do Decreto nº 1.912, de 1996, que regulamentou em parte a Lei nº 8.630/93, previamente abordada, e da Instrução Normativa SRF nº 48, de 1996.

14. Frise-se que a inclusão dos usuários de recintos alfandegados de uso privativo entre os destinatários da exigência prevista no art. 22 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, decorre da autorização nos moldes do art. 14 do mesmo Decreto-Lei, que outorgou à Receita Federal a competência para permitir que a conferência e o desembaraço aduaneiro sejam realizados em outros locais, de modo a simplificar e descentralizar o despacho aduaneiro.

15. A própria exigência do ressarcimento de custos extraordinários destinados ao FUNDAF é consequência desse propósito de descentralização e simplificação do despacho aduaneiro.

16. É necessário esclarecer que a remuneração ao FUNDAF é devida não só pelas empresas autorizadas a explorar recintos privativos, nos quais inexistam unidades da Receita Federal do Brasil instaladas, ou seja, pelas atividades extraordinárias de fiscalização, mas também para ressarcir despesas administrativas decorrentes de atividades desenvolvidas pelos permissionários ou concessionários de recintos alfandegados públicos ou privativos, bem como as realizadas pelos beneficiários de regimes aduaneiros especiais ou aplicados em áreas especiais. Assim, nesses dois últimos casos a cobrança independe da existência de unidades instaladas da receita federal nos referidos recintos.

17. A Lei nº 8.630, de 1993, bem como os decretos e atos normativos que a regulamentaram, disciplinou o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, exigindo que a entrada e a saída de mercadorias procedentes ou destinadas ao exterior somente seja efetuada em portos ou terminais alfandegados e



estabelecendo que cabe à União, diretamente ou mediante concessão, explorar o porto organizado.

18. A lei assegurou ainda aos particulares interessados a possibilidade de descentralizar os procedimentos de importação e exportação, mediante o requerimento de alfandegamento de instalações portuárias de uso privativo ou de silos e tanques destinados ao armazenamento de produtos a granel.

19. É o que se observa no art. 1º, V, e no capítulo II da Lei nº 8.630/93, bem como no Decreto nº 1.912, de 1996, que considera instalação portuária de uso privativo aquela explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário.

20. Ao tratar das instalações portuárias, a lei assegurou aos interessados o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo, para tanto, de contrato de arrendamento e autorização do órgão competente, precedidos de processo administrativo envolvendo a consulta à autoridade aduaneira, e o cumprimento de diversas outras exigências.

21. O art. 6º da mesma lei determinou que, para os fins do disposto no inciso II do art. 4º, “considera-se autorização a delegação, por ato unilateral, feita pela União a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”. Esclarece, ainda, que essa autorização deve ser formalizada mediante contrato de adesão.

22. É de se concluir, portanto, que, tendo em vista a jurisprudência do STJ sobre a matéria, a dispensa deve se limitar às hipóteses de instalações portuárias de uso público.

23. Em relação a essa hipótese específica (instalações portuárias de uso público), não há dúvida de que futuros recursos que versem sobre o mesmo tema apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário, sem nenhuma perspectiva de sucesso para a Fazenda Nacional. Portanto, continuar insistindo nessa tese significará apenas alocar os recursos colocados à disposição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em causas nas quais, previsivelmente, não se terá êxito.



24. Cumpre, pois, perquirir se, em face do sobredito, e tendo por fundamento o disposto no art. 19, inc. II, da Lei nº 10.522, de 2002, e no art. 5º, do Decreto nº 2.346, de 1997, é o caso de ser dispensada a interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, bem como a dispensa de apresentação de contestação. Ora, os artigos citados têm o seguinte teor:

“Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

...

II - matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda.”

“Art. 5º Nas causas em que a representação da União competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, havendo manifestação jurisprudencial reiterada e uniforme e decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência, fica o Procurador-Geral da Fazenda Nacional autorizado a declarar, mediante parecer fundamentado, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, as matérias em relação às quais é de ser dispensada a apresentação de recursos.”

25. Decorre dos dispositivos legais acima reproduzidos que a possibilidade de ser dispensada a interposição de recurso ou a desistência do que tenha sido interposto, bem como a autorização para não contestar, desde que inexista outro fundamento relevante, pode ser exercida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, mediante ato declaratório, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, observados os seguintes requisitos:

a) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tenha competência para representar, judicialmente, a União, nas respectivas causas; e

b) haja decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência.

26. Examinando-se a hipótese vertente, desde logo, conclui-se que:

I) nas ações promovidas contra a Fazenda Nacional, oriundas de causas de natureza fiscal, a competência para representar a União é da





Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, face ao disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 1993; e

II) as decisões, citadas ao longo deste Parecer, manifestam a pacífica e reiterada Jurisprudência do STJ, no sentido de os valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, para ressarcimento dos custos em razão do exercício extraordinário de atividade de fiscalização alfandegária, tem natureza jurídica de taxa, tendo em vista que o seu pagamento é compulsório e decorre do exercício regular de típico poder de polícia, conforme se afere ao art. 22 do Decreto-Lei nº 1.455/76. Entretanto, conforme já analisado, a jurisprudência aplicou esse entendimento especificamente para as instalações portuárias de uso público, nada firmando a respeito das instalações portuárias de uso privativo, ou das despesas administrativas decorrentes de atividades desenvolvidas pelos permissionários ou concessionários de recintos alfandegados públicos ou privativos, bem como as realizadas pelos beneficiários de regimes aduaneiros especiais ou aplicados em áreas especiais.

27. Destarte, há base legal para a edição de ato declaratório do Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, a ser aprovado pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, que dispense a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional da interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, bem como de apresentar contestação, dentro dos limites apontados no presente parecer.

28. Por fim, merece ser ressaltado que o presente parecer não implica, em hipótese nenhuma, o reconhecimento da correção da tese adotada pelo Superior Tribunal de Justiça. O que se reconhece é a pacífica jurisprudência desse Tribunal Superior, a recomendar a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, eis que os mesmos se mostrarão inúteis e apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário e a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.





29. Assim, presentes os pressupostos estabelecidos pelo art. 19, II, da Lei nº 10.522, de 19.07.2002, c/c o art. 5º do Decreto nº 2.346, de 10.10.97, recomenda-se sejam autorizadas pelo Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, nas ações judiciais que discutam a natureza jurídica dos valores cobrados a título de contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, para ressarcimento dos custos em razão do exercício extraordinário de atividade de fiscalização alfandegária, **em relação a empresas que explorem terminais aduaneiros de uso público**, e desde que inexista outro fundamento relevante.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 18 de janeiro de 2016.

**FLÁVIA P. DE MOURA COELHO**  
Procuradora da Fazenda Nacional

**VINICIUS CAMPOS SILVA**  
Procurador da Fazenda Nacional



Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional – CRJ  
Coordenação de Consultoria Judicial – COJUD

Registro nº 932/2014

DESPACHO PGFN/CRJ/ S/N /2016

**Documento:** Registro nº 17942/2016

**Interessado:** PGFN/CRJ

**Assunto:** Ressarcimento ao FUNDAF por recintos alfandegados em instalações portuárias de uso público. Exploração por empresas. Natureza jurídica de taxa.

Trata-se do PARECER PGFN/CRJ/Nº 83/2016, da lavra dos Procuradores FLÁVIA PALMEIRA DE MOURA COELHO e VINÍCIUS CAMPOS SILVA, com a qual manifesto minha concordância.

À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 19 de janeiro de 2016.

**PAULO MENDES DE OLIVEIRA**  
Coordenador-Geral da Representação Judicial  
da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se este Parecer à Consultoria-Geral da União.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 20 de janeiro de 2016.

**RONALDO AFFONSO NUNES LOPES BAPTISTA**  
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Tributário Substituto