



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Administrativo
Tributário
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

PÚBLICO - DOCUMENTO RECLASSIFICADO

PARECER SEI Nº 12622/2021/ME

**PARECER. ATO PREPARATÓRIO. LAI –
LEI Nº12.527, DE 18 DE NOVEMBRO
DE 2011. DECRETO Nº 7.724, DE 16
DE MAIO DE 2012. ACESSO RESTRITO
ATÉ A TOMADA DE DECISÃO NO
ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.**

INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO
TRIBUTÁRIA. ENTES E ÓRGÃOS
PÚBLICOS E
TRIBUTAÇÃO. PARCELAMENTOS. CONTRIBUIÇÕES
AOS REGIMES PRÓPRIOS DE
PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES
PÚBLICOS – RPPS.

Os parcelamentos realizados até 12 de novembro de 2019 não são afetados pela publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a qual passou a ter efeitos a partir de 13 de novembro de 2019. Os parcelamentos de débitos previstos nos artigos 5º e 5º-A da Portaria MPS nº 402, de 2008, devem obedecer a limitação temporal de 60 (sessenta) meses. Inaplicabilidade dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Inexistência de interpretação ou orientação nova sobre o tema, mas aplicação da literalidade da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Ratificação do entendimento firmado no Parecer SEI Nº 1835/2021/ME.

Processo SEI nº 12105.100603/2021-54.

I

1. Por intermédio do DESPACHO Nº 7/2021/SE-DPREV/SE-ME, de 23 de junho de 2021 (SEI nº 16669587), a Diretoria de Previdência, Trabalho e Programas Sociais da Secretaria Executiva do Ministério da Economia encaminha à esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) consulta sobre a juridicidade de aplicação do disposto nos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, à Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, em virtude da interpretação a ela atribuída até o advento dos Pareceres SEI Nº

17401/2020/MÊ, de 20 de novembro de 2020, e SEI Nº 1835/2021/ME, de 18 de maio de 2021.

2. À Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

II

3. A presente manifestação limita-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos não jurídicos, como os de natureza técnica e os ligados à conveniência e à oportunidade.

4. O objeto central da presente consulta é a avaliação da juridicidade da aplicação do disposto nos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ao comando contido na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que, em seu art. 9º, § 9º, limita a 60 meses o prazo para parcelamento dos débitos dos entes federativos com os seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Vejamos os dispositivos evocados no DESPACHO Nº 7/2021/SE-DPREV/SE-ME:

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

5. A aplicação do art. 9º, § 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, foi tratada no PARECER SEI Nº 1835/2021/ME, a partir de provocação da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, tendo o referido parecer concluído o seguinte:

18. Em face dos argumentos jurídicos expostos ao longo do presente Parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, considerando os débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social, como disposto no § 9º do art. 9º da EC nº

103/2019, conclui-se que:

- a) os parcelamentos realizados até 12 de novembro de 2019 não são afetados pela publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a qual passou a ter efeitos a partir de 13 de novembro de 2019;
- b) os parcelamentos previstos nos artigos 5º e 5º-A da Portaria MPS nº 402, de 2008, devem obedecer à limitação temporal de 60 (sessenta) meses, uma vez que o § 9º do art. 9º da EC nº 103/2019 faz referência ao prazo previsto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal;
- c) para os dois tipos de parcelamento tratados na Portaria MPS nº 402, de 2008, é possível falar em reparcelamento, desde que ele não ultrapasse o prazo de 60 (sessenta) meses contado da adesão ao primeiro parcelamento;
- d) a quantidade de parcelas no reparcelamento não pode ultrapassar 60 (sessenta) meses quando somada às parcelas do primeiro parcelamento; e
- e) é necessária a expedição de ato normativo para atualizar o art. 5-A da Portaria 402, de 2008, ao contido ao § 9º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

6. A importância de revisitar a questão abordada no PARECER SEI Nº 1835/2021/ME foi apresentada no DESPACHO Nº 7/2021/SE-DPREV/SE-ME, de 23 de junho de 2021, o qual recomendou esforços para mitigar as consequências decorrentes da judicialização da matéria. Vejamos um trecho do despacho que chama atenção para as consequências da manutenção dos Pareceres SEI Nº 17401/2020/ME, de 20 de novembro de 2020, e SEI Nº 1835/2021/ME, de 18 de maio de 2021:

4. Acerca do tema a SEPREV acrescenta que i) constam do CADPREV, 7.934 parcelamentos ou reparcelamentos formalizados (na condição "aceito", "não aceito" e "aguardando análise") por 1.669 entes federativos em montante parcelado de R\$ 37,7 bilhões e dívida total atualizada de cerca de R\$ 32 bilhões; e ii) existem 676 (seiscentos e setenta e seis) unidades da Federação amparadas com decisão judicial para fins de liberação do CRP, aproximadamente 31,4% dos entes que possuem regime próprio.

5. Nesse cenário, há que se reconhecer que a **aplicação imediata do novo entendimento administrativo (sem embargo ou discussão acerca da literalidade do texto constitucional)**, sem qualquer regra de transição, tem o condão de prejudicar o objetivo da norma, inviabilizando a regularização, em especial no cenário pós-pandemia, bem como tem potencial de amplificar tema já excessivamente litigioso, onde 1/3 (um terço) dos entes são dispensados de forma irrestrita por decisões judiciais da adequação às exigências federais.

7. Compartilha-se do objetivo de evitar a litigiosidade, porém entende-se inadequada a aplicação do disposto nos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ao enunciado do § 9º, do art. 9º, da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. A questão não é de mudança de interpretação sobre a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, mas de alteração das regras de parcelamentos tratadas na referida Emenda Constitucional.

8. Como exposto no PARECER SEI Nº 1835/2021/ME, todas as normas constitucionais possuem eficácia desde sua promulgação, ao menos impeditiva de produção de normas que a contrariem. Ocorre que o § 9º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 submete a concessão de moratória e parcelamento de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social ao prazo de 60 (sessenta) meses a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição Federal, podendo ser considerada uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, cujo cumprimento independe de norma posterior para garantir sua

integral aplicação.

9. Vale reforçar o fato de que o Congresso Nacional, num contexto de Reforma da Previdência, resolveu ser bastante firme para limitar a possibilidade de parcelamentos de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social e gerar compromissos mais sérios com a adimplência nas situações em análise, evitando estimular a cultura do desrespeito aos parcelamentos, seguida de novas adesões a novos parcelamentos.

10. Os artigos 23 e 24 da LINDB objetivam regular os efeitos das decisões administrativas, controladoras ou judiciais que estabelecem interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado. Neste sentido, cumpre citar os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: REsp 1.704.520/MT, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 5/12/2018, DJe 19/12/2018, e REsp 1.696.396/MT, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 5/12/2018, DJe 19/12/2018.

11. Importante ressaltar que o parágrafo único do art. 24 da LINDB estabelece que orientações revisadas, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, referem-se as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. O dispositivo não trata de modificação do sistema jurídico por meio da atividade legislativa.

12. O entendimento firmado no PARECER SEI Nº 1835/2021/ME foi apenas sobre a simples aplicação do § 9º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não ocorreu mudança de interpretação sobre enunciados normativos que seja capaz de permitir arguir violação da expectativa legítima de atuação da Administração, mas apenas a mudança promovida pelo Congresso Nacional nas normas que regem a matéria.

13. Deixar de aplicar o § 9º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para parcelamentos e reparcelamentos realizados após a vigência da Emenda, ainda que apenas para débitos antigos submetidos a novos parcelamentos, não seria uma questão de interpretação, mas de negar aplicação ao dispositivo constitucional, o que seria inadequado pela ótica jurídica. Assim, não há que se falar em aplicação do disposto nos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, uma vez que não estamos diante da mudança de entendimento sobre uma determinada norma, mas de simples aplicação de nova norma constitucional, não se podendo falar em mitigação da segurança jurídica, em desestabilidade das situações já consolidadas e nem em violação da proteção ao princípio da confiança.

III

14. Diante dos argumentos delineados ao longo deste Parecer, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, em atenção à consulta formulada pela Diretoria de Previdência, Trabalho e Programas Sociais da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, ratifica-se o entendimento firmado no PARECER SEI Nº 1835/2021/ME.

15. Finalmente, propõe-se o encaminhamento desta análise Diretoria de Previdência, Trabalho e Programas Sociais da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, em resposta ao DESPACHO Nº 7/2021/SE-DPREV/SE-ME, de 23 de junho de 2021 (SEI nº 16669587), com cópia para a PGAJUD, nos termos da parte final do mesmo Despacho.

À consideração¹.

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA
Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 12622/2021/ME.
2. Ao Coordenador-Geral para avaliação.

RILDO JOSÉ DE SOUZA
Coordenador de Assuntos Tributários

1. De acordo com o Parecer SEI nº 12622/2021/ME.
2. Submeto à apreciação superior.

ADRIANO CHIARI DA SILVA
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 12622/2021/ME
2. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Previdência, Trabalho e Programas Sociais da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, em resposta ao DESPACHO Nº 7/2021/SE-DPREV/SE-ME, de 23 de junho de 2021 (SEI nº 16669587), com cópia para a PGAJUD, nos termos da parte final do mesmo Despacho.

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

1- Indexação por Matéria - Consulta: 4.3 INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA, 5.1.3 ENTES E ÓRGÃOS PÚBLICOS E TRIBUTAÇÃO, 6.2.3 PARCELAMENTOS



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 31/08/2021, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rildo José de Souza, Coordenador(a)**, em 31/08/2021, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 31/08/2021, às 11:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo José Leonesi Maluf, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 31/08/2021, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18057431** e o código CRC **86B4523D**.

Referência: Processo nº 12105.100603/2021-54

SEI nº 18057431



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta Tributária
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários
Triagem

DESPACHO

Processo nº 12105.100603/2021-54

Por meio do Despacho MF-PGFN-PGAT-CAT-SERAPB3363366 e do Despacho MF-PGFN-PGAT-CAT-TRIAGEM37438132, esta CAT/PGFN solicitou manifestação do órgão consulente a respeito da possibilidade de remoção da restrição de acesso ao **PARECER SEI Nº 12622/2021/ME** (18057431).

Em resposta, o órgão consulente não apresentou nenhum óbice à retirada da restrição de acesso ao referido opinativo, como se pode verificar do DESPACHO Nº 236/2023/GABIN-MPS, exarado pelo Senhor Ministro de Estado da Previdência Social, nos seguintes termos (37618727):

1. Trata-se do Ofício SEI nº 47860/2023/MF (37457525), do Ministério da Fazenda, acerca da possibilidade de publicização do Parecer SEI nº 12622/2021/ME (18057431), elaborado a pedido da então Diretoria de Previdência, Trabalho e Programas Sociais da Secretaria Executiva do Ministério da Economia (16669587).
2. Por meio do Despacho Numerado 57 (37470423), do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, se manifestou Informando que "não há mais necessidade de manutenção de restrição de acesso ao presente processo e respectivos pareceres".
3. Assim, autorizo a retirada da restrição de acesso ao presente processo e respectivos pareceres, determinando que se adotem as medidas necessárias à sua publicização.
4. Após, restitua-se à Secretaria Executiva, para conhecimento e demais providências.

Tendo em vista a manifestação acima, solicita-se ao Apoio/CAT que promova as medidas administrativas para publicização do **PARECER SEI Nº 12622/2021/ME** (18057431), com base no art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011, combinado com art. 20, "caput", do Decreto nº 7.724, de 2012.

ANDRÉA KARLA FERRAZ

Procuradora da Fazenda Nacional

Chefe de Divisão



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Karla Ferraz, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 03/11/2023, às 13:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **38285585** e o código CRC **D8C44FA8**.