



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho  
Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários

**PARECER SEI Nº 13777/2021/ME**

**Documento preparatório, nos termos do artigo 7º, § 3º, da Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). Acesso restrito até a tomada de decisão ou a publicação do ato normativo (artigo 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).**

CONSULTA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. NORMAS GERAIS.

As medidas dispostas no artigo 7º da Lei nº 9.717, de 1998, não se constituem em sanções administrativas, mas, sim, em medidas de caráter coercitivo ao cumprimento por Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivos Fundos Previdenciários das obrigações que lhes foram impostas pela referida lei. Inaplicabilidade na espécie das disposições da Lei nº 9.873, de 1999, porquanto a Secretaria de Previdência - SPREV não exerce poder administrativo sancionador quando executa as referidas medidas.

Processo SEI nº 10167.106124/2018-96

**I**

1. O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo - MPC/ES, por meio do Ofício nº 89/2018/MPC, encaminhou consulta ao Ministério da Economia (antigo Ministério da Fazenda) a respeito do Processo TC-ES nº 11487/2015, no qual o então Presidente da Câmara Municipal de Vitória suscitou dúvida acerca da *possibilidade de pagamento de contribuição previdenciária patronal pela administração pública, que tenha deixado de ser recolhida em tempo oportuno, por erro da administração, em caso de dívida se encontrar atualmente prescrita.*

2. Explicita-se no referido Ofício a instauração de divergência de entendimentos entre os conselheiros a respeito do tema, razão pela qual formulada a consulta em questão pelo MPC-ES.

3. No âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, conforme Despacho PGACCAT SEI nº 0680961, o presente expediente foi distribuído à antiga Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária para manifestação de suas Coordenações.

4. A propósito, de acordo com o Despacho PGACPET-CAP SEI nº 0682397, entendeu esta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários - CAP que o feito não veicularia matéria de natureza finalística previdenciária, restando prejudicada, dessa forma, a atuação nos autos por parte desta Coordenação. O Despacho em apreço foi aprovado pelo Despacho PGACCAT nº 0687117, da lavra do então Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária.

5. Já a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários - CAT emitiu o Parecer PGFN/CAT/ nº 5/2019 (1856153), concluindo sobre o caso, em apertada síntese, que, *embora extinta a obrigação tributária pela confusão, remanesceria a obrigação financeira de o ente público repassar os valores devidos ao fundo previdenciário.* Nesse sentido, o processo foi encaminhado à antiga Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária para ciência e manifestação, que, por intermédio da sua Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, emanou o Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (2074555), pelo qual **ratificou o entendimento constante do Parecer PGFN/CAT/ nº 5/2019 quanto à subsistência da obrigação financeira do ente público para com o Regime Próprio de Previdência Social, todavia, ratificou o entendimento ali firmado quanto à forma de resolução da mencionada obrigação, porque, em razão da extinção da obrigação tributária pela confusão, a mesma não poderá ser resolvida mediante o pagamento da cota patronal efetivamente não recolhida em tempo oportuno, mas, sim, através de aporte financeiro a ser feito pelo ente público, na forma do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, acima transcrito.**

6. Na sequência, por entender a Secretaria de Previdência - SPREV que os Pareceres emitidos pela PGFN sobre o caso em apreço apresentavam compreensão diversa da matéria em relação ao posicionamento adotado por sua Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social na Nota Técnica nº 01/2010/CGNAL/DRPSP /SPS/MPs, solicitou a SPREV, na forma do Despacho nº 180/2019/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (2257245), nova manifestação. Advieo aos autos, assim, a Nota SEI nº 14/2021 /SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, na qual, a partir da ponderação das razões constantes do Parecer PGFN/CAT/ nº 5/2019 e do Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, foram formulados os seguintes questionamentos à PGFN:

Nesse cenário, e tendo em conta a exposição, constante do corpo desta Nota Técnica, que melhor elucida a natureza e finalidade dos aportes destinados ao restabelecimento do equilíbrio financeiro e os aportes e contribuições voltados à promoção do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, sugere-se o encaminhamento deste documento à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), solicitando-se os seguintes esclarecimentos e orientações:

I - Tendo em vista os problemas, antes mencionados, de se aplicar a interpretação veiculada no item 8 do PARECER SEI Nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME no que se refere à forma de resolução da obrigação financeira que remanesce após a extinção da obrigação previdenciária do ente pela confusão e considerando-se que o mecanismo proposto no item 71 do PARECER PGFN/CAT/Nº 5/2019, além de empregado pela União no que se refere ao RGPS, é, sob o ponto de vista técnico, o que melhor se adequaria, na espécie, por não produzir distorções nos sistemas previdenciários, questiona-se se deve esta área seguir a orientação da CAT/PGFN, desconsiderando, neste ponto, a da CAF/PGFN?

II - Demonstrado, pelo PARECER PGFN/CAT/Nº 5/2019, que a contribuição previdenciária do ente federativo em favor do seu RPPS constitui tributo, indaga-se:

II.1 - o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição das dívidas da União, dos Estados e dos Municípios, deve ser aplicado em relação à obrigação financeira que remanesce após a extinção da obrigação previdenciária do ente pela confusão, no caso das unidades subnacionais que não delegarem sua capacidade tributária ativa?

II.2 - constatada a existência de competências relativas a contribuições previdenciárias já prescritas em PAP, demonstrativos e parcelamentos, pode esta Secretaria excluir, de ofício, de seus processos, anotações e registros, liberando o CRP do ente federativo, caso sejam essas pendências as únicas a impedir a emissão desse certificado? Essa providência deve assumir caráter permanente?

II.3 - Qual deveria ser o tratamento para débitos declarados (confessados) em DIPR há mais de 5 anos: manter a exigência do débito e a correspondente gravação de irregularidade no critério ou inativar as competências do DIPR a partir do vencimento do prazo de cinco anos após a data limite para envio do demonstrativo no bimestre considerado?

II.4 - Quanto aos parcelamentos antigos (firmados há mais de 5 anos), mas com parcelas pagas nos últimos 5 anos, mantém-se a exigência do adimplemento dessas parcelas para fins do CRP? Caso não pagas, seria o caso de manter o *status* ativo para a inconsistência no DIPR ou inativar a exigência, deixando a cargo dos responsáveis pelo RPPS a definição acerca da resolução do termo de acordo de parcelamento?

III - Os prazos para apuração de infração pela União previstos na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, aplicam-se aos procedimentos de auditoria direta e indireta a cargo deste órgão?

IV - Existe alguma exceção legal que possibilite a realização, por este órgão, de procedimentos de auditoria abrangendo períodos formalmente já prescritos na forma dos itens II e III supra?

7. Sobre tais questionamentos, como registrado na Nota SEI nº 95/2021/CAT/PGACCAT/PGFN-ME (16560557), entendeu a CAT não possuir atribuição para examiná-los. Por conseguinte, consoante registrado na Nota SEI nº 17/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (16645426), lançada em complemento à Nota SEI nº 14/2021/SRPPS /SPREV/SEPRT-ME, foi realizada reunião virtual entre os técnicos e autoridades da SPREV e procuradores integrantes da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários e da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, alinhando-se que seriam proferidas novas manifestações pelas Coordenações da PGFN. Outrossim, pela Nota SEI nº 17/2021/SRPPS /SPREV/SEPRT-ME, foram reformulados e melhor sistematizados os questionamentos dispostos na Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, nestes termos:

A) **ente federativo que não tenha delegado sua capacidade tributária ativa (RPPS sem personalidade jurídica):**

**Item I:** uma vez que a interpretação constante do PARECER PGFN/CAT/Nº 5/2019, acerca da forma de resolução da obrigação financeira que surge após a extinção da obrigação tributária pela confusão, é a que melhor se adequaria à forma de operação dos RPPS, pergunta-se se esta Secretaria deveria seguir aquela orientação no que se refere a esse aspecto, considerando superada a veiculada no PARECER SEI Nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, que aparentemente entendeu que aquela obrigação financeira se resolveria pela mera aplicação do mecanismo previsto no § 1º do art. 2º da 9.717, de 1998, que trata da cobertura da insuficiência financeira.

**Item II, indagações nos seguintes subitens:**

**II.1:** se haveria prescrição da obrigação financeira que remanesce após a extinção da obrigação tributária pela confusão (aplicando-se a regra prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, por exemplo, ou outra cabível, se existente).

**II.2:** havendo a prescrição questionada no item II.1 acima, como deve a SPREV atuar (ou seja, se de ofício ou somente por provocação do interessado) nas situações em que ocorram obrigações financeiras prescritas nos processos administrativos previdenciários (PAP) ou nas atividades de auditoria indireta de análise das informações recebidas e registro das correspondentes irregularidades no CADPREV.

**II.3:** havendo a prescrição questionada no item II.1 acima, qual marco deve ser utilizado para a sua verificação; e, decidindo-se, em resposta ao item II.1, que não haja a prescrição da obrigação financeira, pergunta-se se deveria considerar a prescrição da ação punitiva deste órgão prevista na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, caso essa norma seja aplicável, conforme questionamento constante do subitem III abaixo.

**II.4:** havendo a prescrição questionada no item II.1 acima, se existe prescrição no caso dos parcelamentos previdenciários e como verificar a sua ocorrência (lembrando que tanto os regimes próprios com personalidade jurídica, como os sem personalidade jurídica celebram acordos de parcelamento com o respectivo ente federativo).

**Item IV:** havendo a prescrição questionada no item II.1 acima, perquire-se acerca das causas que a afastam (tais como suspensão, interrupção, etc.).

B) **ente federativo que tenha delegado sua capacidade tributária ativa (RPPS com personalidade jurídica):**

**Item II, indagações nos seguintes subitens:**

**II.2:** como deve a SPREV atuar (ou seja, se de ofício ou somente por provocação do interessado) nas situações em que existam contribuições previdenciárias a cargo do ente prescritas (ocorrência de prescrição tributária) nos processos administrativos previdenciários (PAP) ou nas atividades de auditoria indireta de análise das informações recebidas e registro das correspondentes irregularidades no CADPREV.

**II.3:** qual marco deve ser utilizado para a verificação da prescrição de débitos previdenciários no caso de ente federativo que delegou a capacidade tributária ativa ao regime próprio.

**II.4:** se existe prescrição no caso dos parcelamentos previdenciários e como verificar a sua ocorrência.

**Item IV:** perquire-se acerca das causas que afastam a prescrição (tais como suspensão, interrupção, etc.).

C) **questionamento relativo a eventual prescrição da ação punitiva da SPREV:**

**Item III:** embora as atividades de auditoria direta e indireta desenvolvidas pela SPREV objetivem apurar infração à legislação federal aplicável aos RPPS, possibilitando a ação punitiva prevista no art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, existe dúvida se sobre elas incidiria as disposições da Lei nº 9.873, de 1999, esclarecimento que se mostra relevante para fins de delimitar o alcance da ação deste órgão, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento, pelos entes federativos, de suas obrigações contributivas e financeiras em relação aos respectivos regimes próprios. Questiona-se, ainda, se a prescrição aí prevista está sujeita a causas que a afastam (tais como suspensão, interrupção, etc.).

8. Sobreveio aos autos, então, o Parecer SEI nº 8870/2021/ME (1625810), pelo qual houve a revogação do Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (17140507), tendo a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros concluído que:

Ante o exposto, no que toca exclusivamente aos aspectos jurídico-financeiros da consulta, responde-se ao Órgão Consultante da seguinte forma:

a) **item A.I:** ratifica-se o entendimento exposto no item 71 do Parecer PGFN/CAT nº 5/2019 (SEI nº 1856153), no sentido de que remanesce a obrigação financeira do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, observando-se a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que a respectiva verba é vinculada, com a consequente **revogação do Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME** (SEI nº 2074555);

b) **item A.II.1:** a regra prevista no Decreto nº 20.910, de 1932, não se aplica à hipótese aventada, qual seja, à obrigação financeira que remanesce após a extinção da obrigação tributária do ente pela confusão, devendo ser mantida, portanto, a exigência do seu adimplemento para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP);

c) **itens A.II.2, A.II.3, A.II.4 e A.IV:** prejudicados em decorrência do entendimento exposto no item A.II.1;

d) **questionamentos constantes da alínea "B":** fogem à competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, devendo ser encaminhados, em razão da matéria, ao exame da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários; e

e) **questionamento constante da alínea "C":** foge à competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, devendo ser submetido, em razão da matéria, ao exame da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho.

9. Adiante, manifestou-se a Consultoria-Geral da União - CGU, nos termos do PARECER nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU (17515798), a respeito da natureza jurídica da quota patronal da contribuição para os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, com conclusão no sentido de que *a contribuição patronal para o Regime Previdenciário do Setor Público também tem natureza tributária. Mesmo existindo a extinção do crédito tributário pela confusão, perdura a obrigação do ente público patronal de honrar a sua obrigação financeira pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo Regime Próprio de Previdência Social, em face da necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, ex vi do "caput" do artigo 40 da Constituição Federal e do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.*

10. Desse modo, retornaram os autos à PGFN para novas manifestações da CAT/PGACCAT e da CAF/PGACFFS, o que se deu pelo PARECER SEI nº 10345/2021/ME (17127361) e pelo PARECER SEI nº 11613/2021/ME (17602943) respectivamente, com a ratificação por tais órgãos consultivos dos posicionamentos firmados em suas manifestações anteriores.

11. Regressou mais uma vez o processo à CGU para novo exame, que emitiu o PARECER nº 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (18151374), concluindo pela necessidade de atualização do Parecer nº 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, no sentido de *que seja esclarecido que remanesce a obrigação financeira do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, observando-se a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que a respectiva verba serve para o equilíbrio atuarial do regime de previdência.*

12. Durante essas marchas e contramarchas do processo, em razão dos questionamentos formulados pela SPREV na Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, o presente expediente foi distribuído também para análise desta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho - CAP/PGACPET.

13. É o relato.

## II

14. Por força do artigo 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a PGFN desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no domínio do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia, na forma da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019)<sup>[1]</sup>. A seu turno, já no âmbito interno da PGFN, nos termos dos incisos I, II, III e IV do artigo 32 do Anexo I do Decreto n. 9.745, de 8 de abril de 2019, cabe à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho, por intermédio desta Coordenação: *fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos e planejar, coordenar e supervisionar a análise e a apreciação das matérias jurídicas sobre assuntos previdenciários, opinando conclusivamente; atuar, em conjunto com os órgãos técnicos do Ministério, na elaboração de propostas de atos normativos que serão submetidas ao Ministro de Estado; realizar a revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos sobre as matérias de sua competência; assistir o Procurador-Geral da Fazenda Nacional no controle interno da legalidade administrativa dos atos do Ministério.* Assim, como se vê, **as atribuições da CAP/PGACPET são de natureza estritamente jurídica e voltadas em específico à matéria finalística previdenciária.**

15. Nessa toada, dos questionamentos formulados pela SPREV na Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME para exame da PGFN, compete a esta Coordenação tão somente a análise daquele constante do item/alínea "C", assim enunciado:

C) **questionamento relativo a eventual prescrição da ação punitiva da SPREV:**

**Item III:** embora as atividades de auditoria direta e indireta desenvolvidas pela SPREV objetivem apurar infração à legislação federal aplicável aos RPPS, possibilitando a ação punitiva prevista no art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, existe dúvida se sobre elas incidiria as disposições da Lei nº 9.873, de 1999, esclarecimento que se mostra relevante para fins de delimitar o alcance da ação deste órgão, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento, pelos entes federativos, de suas obrigações

contributivas e financeiras em relação aos respectivos regimes próprios. Questiona-se, ainda, se a prescrição aí prevista está sujeita a causas que a afastam (tais como suspensão, interrupção, etc.).

16. Trata-se, pois, de dúvida relacionada à aplicação, ou não, das disposições da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que *Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências*, em relação às sanções previstas no artigo 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que porventura possam ser aplicadas pela Secretaria de Previdência - SPREV em decorrência do exercício de suas competências de orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento dos RPPS.

17. A propósito, convém ressaltar, num parêntese, que não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal - STF reconheceu a existência de Repercussão Geral quanto à *competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados* (Tema nº 968). A temática em tela está sendo analisada pela Suprema Corte nos autos do Recurso Extraordinário - RE nº 1.007.271, que tem por objeto, justamente, a constitucionalidade dos artigos 7º e 9º da Lei nº 9.717, de 1998, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

18. Fato é, todavia, que o RE nº 1.007.271 encontra-se ainda pendente de julgamento, não tendo sido infirmada até o momento a natural presunção de constitucionalidade de que são dotados os atos legislativos em geral. Inclusive, houve recentemente inovação do cenário jurídico da matéria em debate, considerando que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, em seu artigo 9º, dispôs expressamente sobre a aplicação da Lei nº 9.717, de 1998, aos regimes próprios de previdência social. Desse modo, persiste por ora o dever geral de observância e execução dos artigos 7º e 9º da Lei 9.717, de 1998.

19. De volta, assim dispõe o artigo 1º da Lei nº 9.873, de 1999, *verbis*:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.  
(...)

20. Ao analisar a prescrição da pretensão administrativa sancionadora exercida pelo Tribunal de Contas da União - TCU, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal fez considerações esclarecedoras sobre a natureza e o alcance do dispositivo legal em tela nos autos do Mandado de Segurança nº 32.201, razão pela qual se pede licença para transcrever parte dos argumentos desenvolvidos pelo Relator, Ministro Roberto Barroso, na medida em que, *mutatis mutandis*, afeiçoam-se perfeitamente à discussão ora em apreço. Com efeito:

(...)

9. Pois bem. A meu ver, a prescrição da pretensão sancionatória do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999 – que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Essa conclusão está embasada em dois fundamentos.

10. Primeiro fundamento: a Lei nº 9.873/1999, se corretamente interpretada, é diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, não se fazendo necessária colmatação de suposta lacuna através de analogia.

11. Esse fundamento decorre do caráter geral da Lei nº 9.873/1999 (sic) em matéria de direito administrativo sancionador, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àqueles âmbitos em que existe uma regulamentação própria. Explico.

12. É verdade que, por um lado, o art. 1º da referida lei alude à ação punitiva “no exercício do poder de polícia” e, por outro lado, a atuação do TCU examinada nestes autos não se qualifica, em sua acepção clássica, como exercício do poder de polícia – o qual se caracteriza apenas pela restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De fato, na atividade de controle externo, o TCU fiscaliza a própria atuação estatal em relação a gestores de recursos públicos.

13. Não obstante, já há algum tempo a doutrina tem conferido tratamento específico ao poder sancionador das entidades públicas, diferenciando-o do poder de polícia. Distinguem-se, assim, as limitações impostas com base no poder administrativo de polícia – o qual possui caráter de proteção preventiva de interesses públicos – das punições decorrentes do exercício de um autêntico poder administrativo sancionador, este sim de caráter repressivo. É dizer que o poder de polícia, nesse sentido estrito, não inclui a aplicação de sanções, atividade submetida, consoante compreensão mais recente, ao regramento jurídico próprio e específico do chamado direito administrativo sancionador.

14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV).

15. **Portanto, é mais correto dizer, a rigor, que a Lei nº 9.873/1999 (sic) regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo sancionador – e não no exercício do poder de polícia, o qual abarca medidas preventivas de proteção de interesses públicos, mas não a aplicação de sanções.**

16. Também da interpretação sistemática dos dispositivos da Lei nº 9.873/1999 (sic) se extrai sua vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública.

17. O artigo 5º, por exemplo, prevê que “O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”. Ora, nem infrações de natureza funcional nem procedimentos de natureza tributária possuem relação com o poder de polícia estatal, de sorte que, se a Lei nº 9.873/1999 (sic) se limitasse a regular a prescrição no âmbito do exercício do poder de polícia, esse dispositivo seria absolutamente inócuo.

18. O art. 1º-A, por sua parte, prevê prazo prescricional de cinco anos para a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito não tributário, decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. Essa previsão, como se vê, aplica-se a qualquer crédito não tributário decorrente de aplicação de multa, não apenas àqueles constituídos “no exercício do poder de polícia”.

19. Finalmente, uma interpretação histórica, segundo a vontade do legislador, confirma a concepção aqui proposta. Lê-se, a propósito, na exposição de motivos (EM 400/MF) da Medida Provisória nº 1708/1998 – que posteriormente, após reedições, viria a ser convertida na Lei nº 9.873/1999 – que a regulamentação proposta “uniformiza a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal”.

20. A aplicação de multas pelo TCU se insere evidentemente no exercício da competência sancionadora da Administração Pública Federal – como, aliás, já expressamente afirmado pelo STF (RE 190985, Rel. Min. Néri da Silveira) –, de sorte que a prescrição da respectiva pretensão punitiva deve ser regida pela Lei nº 9.873/1999 (sic).

21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.

(...)<sup>[2]</sup>

21. Desta feita, tem-se que a Lei nº 9.873, de 1999, tem por objeto a disciplina, de um modo geral, do prazo de prescrição da ação punitiva da Administração Pública para a aplicação de sanção administrativa em decorrência do exercício do poder administrativo sancionador.

22. E sobre o conceito de sanção administrativa, Fábio Medina Osório<sup>[3]</sup> assevera o seguinte:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflictivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.

23. Acontece que existem outras medidas gravosas impostas pela Administração Pública, mas que, no entanto, não se confundem com sanções administrativas e, portanto, não atraem a incidência de um regime jurídico administrativo sancionador. Por exemplo, as medidas coercitivas, que, mais uma vez de acordo com Fábio Medina Osório<sup>[4]</sup>, podem ser assim definidas:

Há medidas coativas, que podem ser adotadas pela Administração Pública ou por outros Poderes Públicos na aplicação das leis, que não constituem sanções administrativas, embora causem sofrimento e efeitos aflictivos na esfera pessoal do agente atingido, assemelhando-se, inclusive, às sanções previstas no ordenamento jurídico. Diga-se que tal realidade não é privativa do Direito Administrativo Sancionador, porquanto diz respeito ao Direito Punitivo como um todo, alcançando o Direito Penal, onde até mesmo as penas privativas de liberdade – vale dizer, as privações de liberdade – podem ser empiricamente antecipadas, por motivos ligados à proteção cautelar de direitos da coletividade.

O certo é que as medidas coativas ostentam um elemento teleológico distinto, diferente daquele que caracteriza as sanções administrativas, e, portanto, não estão sujeitas aos mesmos princípios.

As chamadas medidas preventivas podem ser compreendidas nesse âmbito. Tais medidas são adotadas antes de se produzir determinados perigos. O objetivo é, justamente, evitar a ocorrência de determinados fatos, impedir que se consuma uma violação da ordem jurídica, considerando que há uma antecipação da ilicitude da conduta, a partir de presunções cautelares, para estancar seu prosseguimento, evitando que culmine numa agressão maior e mais intensa ao ordenamento jurídico. As sanções administrativas, ao contrário, são consequência do cometimento de uma infração administrativa, constituindo uma repressão, uma resposta cabal a um fato ilícito, não apenas cautelar e provisório. O pressuposto é, nessa seara, a realização de um comportamento proibido, representando, enfim, um *posterius* em relação às medidas cautelares pertinentes, ao passo que no campo das medidas preventivas outro é o pressuposto, dado que inexistente pretensão de uma resposta cabal a um fato ilícito, mas apenas de uma proteção provisória a direitos.

24. E essa parece ser, justamente, a característica das medidas do artigo 7º da Lei nº 9.717, de 1998, que buscam tão somente forçar o cumprimento das obrigações estabelecidas na lei em questão, não possuindo um caráter repressivo e nem uma finalidade punitiva. Deveras, as medidas previstas no citado dispositivo operam-se de pleno direito, como consequências da não observância nas normas jurídicas estabelecidas na lei. Veja-se, pois, o que dispõe tal norma jurídica:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

25. Com o propósito meramente ilustrativo, a título de comparação vale referir as disposições do artigo 8º combinadas com as do artigo 9º, inciso III, da Lei nº 9.717, de 1998, como exemplo de típica competência de poder sancionador, visto que claramente consubstanciam sanção administrativa a ser aplicada a agentes públicos como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.

26. De tal sorte, as consequências jurídicas dispostas no artigo 7º em tela, decorrentes do descumprimento das obrigações previstas na Lei nº 9.717, de 1998, por Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivos Fundos Previdenciários, não se constituem em sanções administrativas, e, sim, medidas de *enforcement*, de modo que não devem ser tratadas à luz do regime jurídico administrativo sancionador que disciplina a competência punitiva exercida pela SPREV, não sendo aplicável na espécie, por conseguinte, as disposições da Lei nº 9.873, de 1999.

### III

27. Ante o exposto, em resposta ao questionamento de índole jurídico-previdenciária especificamente formulado no item "15.III" da Nota SEI nº 14/2021/SRPPS /SPREV/SEPR-TE (transcrito no item "15" deste Parecer), objetivamente, entende esta Coordenação-Geral que a SPREV não exerce poder administrativo sancionador quanto à aplicação das medidas coercitivas do artigo 7º da Lei nº 9.717, de 1998, de forma que sua atuação nesse contexto não atrai a incidência dos preceitos da Lei nº 9.873, de 1999.

À consideração superior.

Brasília, 17 de setembro de 2021.

*Documento assinado eletronicamente*

Atila Nedi Leães Sonogo

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo com o Parecer SEI nº 13777/2021/ME, desta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários.

À aprovação do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Previdência, Emprego e Trabalho (PGACPET).

Brasília, 17 de setembro de 2021.

**THAÍSA JULIANA SOUSA RIBEIRO**

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários

Aprovo o Parecer SEI nº 13777/2021/ME, da Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários.

Encaminhe-se à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, bem como cientifique-se a Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária do teor da presente manifestação.

Brasília, 17 de setembro de 2021.

**MARIO AUGUSTO CARBONI**

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho

Indexação CAP: 7.1. Normas Gerais.

[1] Acerca da Medida Provisória nº 1.058, de 27 de julho de 2021, publicada na Edição 141 do Diário Oficial da União - DOU em 28 de julho de 2021, vale pôr em destaque no ponto o teor do seu artigo 4º, *verbis*:  
4º A Estrutura Regimental do Ministério da Economia continuará vigente e aplicável até a sua revogação expressa.

§ 1º O apoio administrativo prestado às unidades da extinta Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia continuará sendo prestado ao Ministério do Trabalho e Previdência na forma prevista na Estrutura Regimental em vigor.

§ 2º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia prestará apoio jurídico, até previsão em contrário em ato do Poder Executivo federal: I - às unidades da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; e

II - ao Ministério do Trabalho e Previdência. (grifado)

[2] Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada. (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)

[3] Direito administrativo sancionador. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020, p. 112, Edição do Kindle.

[4] Direito administrativo sancionador. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020, p. 123, Edição do Kindle.



Documento assinado eletronicamente por **Atila Nedi Leães Sonogo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 17/09/2021, às 09:32, 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 **Thaísa Juliana Sousa Ribeiro, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Previdenciários**, em 17/09/2021, às 13:57, 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 **Mario Augusto Carboni, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho**, em 21/09/2021, às 21:27, 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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **18490481** e o código CRC **BD18ECF9**.

Referência: Processo nº 10167.106124/2018-96

SEI nº 18490481