



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

PARECER SEI Nº 10345/2021/ME

Documento Público. Ausência de classificação por parte do Órgão Consultente.

NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO. CONTRIBUIÇÕES AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS - RPPS. Nota SEI nº 17/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME complementar à Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME acerca da natureza tributária da contribuição previdenciária a cargo do ente federativo ao seu Regime Próprio de Previdência Social.

Processo SEI nº 10167.106124/2018-96

I

1. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME) encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a Nota SEI nº 17/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (16645426), complementar à Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (16244239), com os questionamentos a seguir reproduzidos, para que possam ser respondidos por esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) ou pela Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF), no âmbito de suas respectivas atribuições:

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 dúvidas se sobre elas incidiria as disposições do art. 9º 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.).

2. Informa a Consultente que, no dia 17 de junho de 2021, objetivando elucidar quaisquer questões porventura ainda não esclarecidas no que se refere aos aspectos apresentados na Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, foi realizada reunião virtual entre técnicos e autoridades daquela Secretaria e Procuradores integrantes da CAF e desta CAT, ocasião em que a equipe técnica da SPREV reafirmou as razões pelas quais tecnicamente não se poderia considerar o aporte para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, previsto no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, como sucedâneo de obrigação financeira originária da contribuição do ente, a qual se destina à promoção do equilíbrio atuarial.

3. Aduz, outrossim, que na mencionada reunião foi apresentada a forma de atuação da Secretaria no que se refere ao acompanhamento, por ela realizado, do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelos entes federativos, "*destacando-se que a União, quando exige o cumprimento dessas prestações, não atua como sujeito da relação obrigacional ali estabelecida, mas a partir da competência fiscalizatória que lhe foi conferida pelo inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, constituindo o adimplemento, por Estados e Municípios, das obrigações contributivas em favor dos seus regimes próprios de previdência social (RPPS) uma das condições para emissão do seu Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), cuja ausência é fator impeditivo do recebimento de transferências voluntárias da União e de empréstimos e financiamento por órgãos e instituições federais*".

4. Ressalta, por fim, "*que o sentido que se pretendeu para as indagações constantes do item 93 da Nota SEI nº 14/2021 foi que fossem respondidas, conforme o caso, a partir de ambas as perspectivas, ou seja, considerando-se tanto a unidade gestora de RPPS com personalidade jurídica, como a que não a tem por integrar órgão da própria administração direta*".

II

5. O tema relativo à natureza jurídica da contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), descrita no art. 40 da Constituição Federal, foi tratado por esta CAT no Parecer PGFN/CAT/Nº 5/2019, no qual se fixou que "*as cotas patronais do ente público para o respectivo regime próprio de previdência social são contribuições de natureza tributária. Todavia, enquanto a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios não delegarem a sua capacidade ativa, a obrigação tributária será extinta no momento do fato gerador em face da confusão*".

6. Assegurou-se, ademais, que não obstante tenha havido a extinção da obrigação tributária pelo instituto da confusão, permanece a obrigação financeira de o ente público recolher a contribuição para o respectivo RPPS, não se aplicando a tal obrigação os dispositivos do Código Tributário Nacional que tratam da prescrição e da decadência nas relações de natureza tributária.

7. Encaminhado o expediente para a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros desta PGFN, para ciência e re-ratificação, quanto ao aspecto jurídico-financeiro, a

CAF, por meio do Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, ratificou o posicionamento defendido no Parecer PGFN/CAT/Nº 5/2019, quanto à subsistência da obrigação financeira do ente público para com o Regime Próprio de Previdência Social, ressalvando, contudo, no que toca à forma de resolução da mencionada obrigação, que esta não poderia ser solucionada mediante o pagamento da cota patronal efetivamente não recolhida em tempo oportuno, mas, sim, mediante aporte financeiro a ser feito pelo ente público, na forma do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

8. Com tal compreensão jurídica, evidenciou-se, à época, divergência de entendimento entre esta PGFN e o extinto Ministério da Previdência Social (MPS), acerca da natureza jurídica da cota patronal e da contribuição recolhida do servidor dirigidas ao custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a qual foi dirimida pelo Parecer n. 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 18 de abril de 2019, que concluiu que "Destarte, após realizada a interpretação do artigo 149, "caput" e § 1º e do artigo 40, "caput" e § 12, todos da Constituição da República, e do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, e diante da Decisão unânime do Pleno do Supremo Tribunal Federal, resta concluir 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" (17515798).

9. Considerando as elucidações constantes da Nota SEI nº 14/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, no que diz respeito à natureza e à finalidade dos aportes destinados ao restabelecimento do equilíbrio financeiro e dos aportes e contribuições voltados à promoção do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, por intermédio do Parecer SEI Nº 8870/2021/ME, resolveu por bem, além da revogação do Parecer SEI nº 135/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, ratificar o entendimento exposto no item 71 do Parecer PGFN/CAT nº 5/2019, também quanto à forma de resolução da obrigação financeira que remanesce após a extinção da obrigação tributária pela confusão, no sentido de se respeitar a destinação da verba, que é vinculada, ao fundo previdenciário.

10. No que tange ao questionamento inserto no item A.II.1, "se haveria prescrição da obrigação financeira que subsiste 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)", o Parecer SEI Nº 8870/2021/ME entendeu que a regra prevista no Decreto nº 20.910, de 1932, não se aplica à hipótese aventada, devendo ser mantida, portanto, a exigência do seu adimplemento para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Sobre as indagações constantes da alínea "B" e "C", manifestou-se pela ausência de competência, sugerindo o exame dos referidos itens, em razão da matéria tributária e previdenciária, pela CAT e pela Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho, respectivamente.

11. Feitas essas considerações, passa-se à análise das dúvidas suscitadas na **alínea "B" da Nota SEI nº 17/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME**.

III

12. Nos termos do art. 22 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, à CAT compete coordenar o exame e a apreciação das matérias jurídicas pertinentes a assuntos tributários, aduaneiros e à dívida ativa no âmbito da PGFN.

13. Pela leitura dos Pareceres PGFN/CAT/Nº 5/2019 e n. 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, é possível afirmar que não há fundamento jurídico que justifique tratamento diferenciado às hipóteses em que ocorra a delegação da capacidade tributária ativa pelo ente federativo. Sendo assim, também nos casos em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios delegarem a sua capacidade tributária ativa, mesmo que a obrigação tributária seja extinta pela prescrição, nos termos do art. 174 do Código Tributário Nacional, permanece, ainda, a obrigação financeira de respeitar a destinação da verba ao fundo previdenciário, tal qual nas hipóteses em que não há a delegação da capacidade ativa pelos entes políticos e a obrigação tributária é extinta pela confusão.

14. Com efeito, o instituto da confusão só existe enquanto os entes políticos não delegarem a capacidade tributária ativa às pessoas jurídicas de direito público interno. Uma vez delegada, os referidos créditos tributários são de responsabilidade dessas entidades públicas, competindo a elas as funções de arrecadar, fiscalizar e cobrar a referida contribuição.

15. Nesse sentido, cabe à SPREV, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários, para fins de dar cumprimento às atribuições descritas no art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, nos casos em que envolver eventual análise de aspectos relacionados à exigibilidade do crédito tributário, promover diligências junto ao titular da capacidade tributária ativa para solucioná-la. Seja como for, por tratar-se de crédito tributário, a ele serão aplicáveis os prazos de prescrição e de decadência previstos nos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional, bem como os prazos de suspensão da exigibilidade do crédito, tal como descrito no art. 151 do mesmo Codex.

16. Fixada essa premissa, compreende-se que ficam prejudicados os questionamentos constantes dos itens II.2, II.3, II.4 e item IV, da alínea "B" da Nota SEI nº 17/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME, que versam sobre a exigibilidade da obrigação tributária, uma vez que se trata de questão afeta exclusivamente ao titular da capacidade tributária ativa.

17. À consideração, com sugestão de encaminhamento à CAF, para ciência e ratificação do entendimento contido no item 13 deste Opinitivo, bem como para que avalie a remessa do processo à AGU, para ciência, tendo em conta o Parecer n. 00021/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU.

MARINA SOTERO GONTIJO

Procuradora da Fazenda Nacional

1. De acordo com a Parecer SEI nº 10345/2021/ME.

2. À apreciação do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário.

FERNANDA SCHIMITT MENEGATTI

Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

RILDO JOSÉ DE SOUZA

Coordenador de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 10345/2021/ME.

2. Encaminhe-se à CAF, para ciência e ratificação do item 13 deste opinativo, destacado o retorno dos autos, na hipótese de se identificar necessidade de eventual manifestação complementar.

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário.

Indexação por Matéria - Consultas: 3.1 Natureza jurídica tributária 6.3.5 Prescrição 8.2.2.2 Contribuições aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos - RPPS.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Sotero Gontijo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/07/2021, às 16:14, 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 29/07/2021, às 16:26, 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 **Fernanda Schmitt Menegatti, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/07/2021, às 19:01, 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 29/07/2021, às 19:35, 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 **17127361** e o código CRC **4F559F1E**.

Referência: Processo nº 10167.106124/2018-96

SEI nº 17127361