



PARECER SEI Nº 15171/2021/ME

Documento preparatório. Restrição de acesso até tomada de decisão final. Art. 7º, § 3º, da Lei de Acesso à Informação – LAI c/c art. 20 do Decreto 7.724/2012.

PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL.
TERMO INICIAL DA CONTAGEM. DATA DA
PUBLICAÇÃO DA LEI.

Processo SEI nº 10133.100969/2021-61

1 RELATÓRIO

1. A Secretaria de Previdência (SPREV), por meio da Nota SEI nº 23/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (SEI 17297729), solicita manifestação desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) "sobre a procedência da exegese adotada por este órgão na aplicação do § 6º do art. 195 da Constituição Federal no que se refere à lei que estabeleça elevação de alíquota com previsão de *vacatio legis* e anterioridade omitida ou remetida ao texto constitucional".

2. Para maior clareza acerca da questão suscitada pela SPREV, transcrevem-se abaixo alguns trechos da consulta:

(...)

3. O inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, determina que os RPPS deverão realizar avaliação atuarial inicial e, a partir daí, em cada exercício, para a revisão do plano de custeio e de benefícios. Assim, ao longo de toda a existência do regime próprio, deve ser, anualmente, realizada a reavaliação atuarial do sistema para se aferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários, que serão lançados na contabilidade a título de provisões matemáticas, o valor do custo total e para que, na forma do cálculo atuarial, seja estabelecido o plano de custeio anual.

(...)

6. Assim, realizada a avaliação atuarial inicial, deve o ente federativo estabelecer, em lei local, as alíquotas relativas à sua contribuição, a dos segurados ativos, a dos aposentados e a dos pensionistas estimadas naquele estudo técnico, ação que, quando comprovada, integra um dos aspectos que demonstra regularidade previdenciária no que se refere ao critério do caráter contributivo, nos termos do disposto na alínea "a" do inciso I do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

7. Empreendida essa providência inicial de fixação das porcentagens de contribuição de cada um dos obrigados perante o regime próprio, a unidade federada promoverá, a partir de então, a cada ano, a revisão desses valores, implementando, também em texto legal, as alíquotas de contribuições previstas na reavaliação atuarial anual destinadas à cobertura do plano de benefícios e ao equacionamento do deficit atuarial, medida que, por sua vez,

quando comprovada na forma da legislação e adotada nos prazos também aí previstos, demonstra regularidade previdenciária em relação ao critério do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conforme o disposto nas alíneas "a" e "b" do inciso II do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.

(...)

10. Quanto às disposições acima, tem surgido **questionamentos por parte de alguns entes federativos acerca do termo inicial para a contagem da anterioridade nonagesimal referida no inciso II, defendendo-se que o seu cômputo se iniciaria a partir da vigência da lei que houver instituído ou majorado a contribuição (ou do dispositivo em que se previu a elevação da alíquota) e não a partir da publicação do diploma.**

11. **Considerando que a anterioridade nonagesimal pode ser livremente estendida mediante disposição expressa na lei do ente federativo, a indagação acima restringe-se aos casos de leis estaduais e municipais que preveem anterioridade por remissão ao § 6º do art. 195 da Constituição Federal e para aquelas que são omissas em relação ao prazo para o início da cobrança do aumento da contribuição previdenciária, já que, na ausência de menção, pela lei local, de período igual ou superior ao previsto na norma constitucional, aplica-se a anterioridade nonagesimal aí prevista.**

12. Ressalte-se que não é incomum essa ocorrência, assim como, também, não é raro que aconteça que leis assim redigidas, ou seja, silentes no que se refere à previsão da anterioridade das contribuições sociais ou que, em relação à aplicação desse instituto, apenas façam remissão à ao § 6º do art. 195 da Constituição Federal, estabeleçam data de vigência (do próprio diploma ou das alíquotas majoradas) posteriores à sua data de publicação, não coincidindo o momento da publicidade do ato legal que instituiu ou elevou a contribuição previdenciária com aquele previsto para o início da cobrança desse tributo (*vacatio legis*).

13. A questão é que, nesses casos, conforme se considere um ou outro evento como *dies a quo* para a contagem da anterioridade nonagesimal, a data a partir da qual se aplicaria a alíquota majorada pode ocorrer mais cedo (se considerada a publicação da lei) ou mais tarde (na hipótese de o início da vigência da norma ocorrer em momento posterior à publicação do texto legal).

14. O § 6º do art. 195 da Constituição Federal estabelece o princípio da anterioridade nonagesimal nos seguintes termos:

Art. 195.

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da **publicação** da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

.....

(grifo nosso)

15. **De uma forma geral, tomando por base a literalidade do preceito veiculado no princípio constitucional acima, esta Secretaria vem entendendo que, se omissa a lei local no que se refere à anterioridade ou na hipótese de remeter à aplicação da anterioridade nonagesimal prevista no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, o início da incidência da alíquota majorada ocorrerá a partir do nonagésimo primeiro dia da data de publicação da norma legal que tenha majorado a contribuição.**

16. Assim, quando omissa a lei local no que se refere à anterioridade ou quando houver simples remissão, por essa norma, à anterioridade prevista no quadro constitucional, este órgão, aplicando a literalidade do preceito constitucional, não considera eventual *vacatio legis* prevista no texto legal, procedendo, dessa forma, em relação a esses casos, à contagem do termo inicial da anterioridade nonagesimal sempre a partir da data de publicação da lei, posição que vem sendo tradicionalmente adotada por esta Secretaria desde há muito.

17. Ocorre que, com o aumento na quantidade de leis editadas pelos entes federativos nos últimos meses objetivando ajustar a alíquota de contribuição dos segurados, aposentados e pensionistas dos seus RPPS ao patamar mínimo de 14% atualmente adotado para os servidores federais, conforme determinado no § 4º do art. 9º da EC nº 103, de 2019, têm sido apresentados a esta Secretaria diversos diplomas com previsão de *vacatio legis* e anterioridade omitida ou remetida ao texto constitucional, dando margem a interpretações de que o prazo nonagesimal teria por termo inicial a data de início de vigência e não a de publicação da lei.

18. Sobre este ponto, informe-se que, sendo a adequação das alíquotas, acima referida, condição para reconhecimento da regularidade previdenciária, muitos entes estão irregulares por não terem conseguido adotar aquela providência até 31 de dezembro de 2020, na forma da Portaria SEPRT nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019, prorrogada pela Portaria SEPRT nº 18.084, de 29 de julho de 2020, e pela Portaria SEPRT 21.233, de 23 de setembro de 2020, fato que, também, tem contribuído para o aumento na quantidade de leis da espécie recebidas por esta área.

19. Diante do exposto, e considerando que essa situação tem sido causa de controvérsias internas e de discussões contenciosas entre esta Secretaria e os entes interessados, sugerimos que a questão aqui relatada seja submetida à manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para que se pronuncie sobre a procedência da exegese adotada por este órgão na aplicação do § 6º do art. 195 da Constituição Federal no que se refere à lei que estabeleça elevação de alíquota com previsão de *vacatio legis* e anterioridade omitida ou remetida ao texto constitucional.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

3. A consulta diz respeito a "questionamentos por parte de alguns entes federativos acerca do termo inicial para a contagem da anterioridade nonagesimal" de tributos por eles instituídos. Nesse caso, a dúvida deve ser respondida pelas respectivas consultorias jurídicas dos entes federados, não tendo o parecer emitido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o condão de vincular a interpretação jurídica de outros entes. Ademais, a questão pode ser judicializada pelos contribuintes de cada ente federativo, o que a levaria ao crivo dos tribunais de justiça estaduais.

4. Assim, esclarece-se, desde logo, que o objetivo da presente manifestação é apenas orientar a SPREV acerca da interpretação jurídica, não se prestando a prestar consultoria a outros entes da federação acerca da correta interpretação da legislação por eles editada.

5. Registre-se, ainda, que toda lei deve indicar o prazo de entrada em vigor, nos termos da Lei Complementar n.º 95, de 1998. Confira-se:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. ([Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)).

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial'. ([Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#)).

6. No caso de descumprimento do acima disposto, deve ser aplicada a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece:

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a **vigorar** em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

7. Feitas essas considerações, passa-se à análise do objeto da consulta.

3 ANTERIORIDADE NONAGESIMAL: INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO

8. Como bem apontado pela própria consulente, a anterioridade nonagesimal a que estão submetidas as contribuições para a seguridade social é regida pelo art. 195, § 6º, da Constituição, que prevê:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 6º **As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".**

9. O texto constitucional é explícito em relação ao termo inicial da contagem do prazo da anterioridade nonagesimal: a data da publicação da lei. E a escolha da Constituição faz todo sentido quando se pensa que o objetivo do princípio da anterioridade é promover a segurança jurídica e evitar que os contribuintes sejam surpreendidos pela criação ou majoração de tributos. Nesse sentido, a publicação da lei confere, com o perdão do truísmo, a publicidade necessária à garantia da "não-surpresa".

10. Sendo assim, parece não haver dúvidas em relação ao termo inicial da contagem da anterioridade nonagesimal. É o que também se depreende do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal (STF):

Lei 959 do Estado do Amapá, publicada no *DOE* de 30-12-2006, que dispõe sobre custas judiciais e emolumentos de serviços notariais e de registros públicos, cujo art. 47 – impugnado – determina que a "lei entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 2006": procedência, em parte, para dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo questionado e declarar que, **apesar de estar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006, a eficácia dessa norma, em relação aos dispositivos que aumentam ou instituem novas custas e emolumentos, se iniciará somente após noventa dias da sua publicação.** Custas e emolumentos: serventias judiciais e extrajudiciais: natureza jurídica. É da jurisprudência do Tribunal que as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais têm caráter tributário de taxa. Lei tributária: prazo nonagesimal. Uma vez que o caso trata de taxas, devem observar-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, entre essas, a prevista no art. 150, III, c, com a redação dada pela EC 42/2003 – prazo nonagesimal para que a lei tributária se torne eficaz.

[[ADI 3.694](#), rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 20-9-2006, P, *DJ* de 6-11-2006.]

11. A despeito de o acórdão abaixo tratar de situação singular - em que o projeto de lei de conversão de medida provisória promoveu majoração de tributo que não constava na própria MP -, o trecho do voto destacado ao final deixa claro que a jurisprudência do STF é firme no sentido de que a

contagem do prazo nonagesimal inicia-se na data de publicação da lei ou da medida provisória que instituiu o tributo ou promoveu sua majoração. Veja-se:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. § 6º DO ART. 195, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: APLICAÇÃO À CONTRIBUIÇÃO AO PIS. LEI DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. DISPOSITIVO SUSCITADO AUSENTE DO TEXTO DA MEDIDA PROVISÓRIA: CONTAGEM DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI.

1. A contribuição ao PIS sujeita-se à regra do § 6º do art. 195 da Constituição da República.
 2. Aplicação da anterioridade nonagesimal à majoração de alíquota feita na conversão de medida provisória em lei.
 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.
- (RE 568503, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-050 DIVULG 13-03-2014 PUBLIC 14-03-2014)

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, também estou de acordo. Só queria destacar que, realmente, essa peculiaridade que foi levantada pela Relatora é de suma importância, porque a nossa jurisprudência é no sentido de que o termo inicial para a contagem do prazo nonagesimal é a data da publicação da medida provisória e não da publicação da lei na qual foi convertida.

Sucedendo que, na hora de converter a medida provisória em lei, houve um agravamento da carga tributária e, sob esse ângulo, também, a Suprema Corte tem jurisprudência pacífica quanto à necessidade de obediência da anterioridade nonagesimal, onde essa lei de conversão traz esse agravamento para o contribuinte. Eu cito, aqui, vários precedentes, estou acompanhando a Relatora.

12. Em relação às leis que estabelecem período de *vacatio*, vale ressaltar que, sempre que tal período for inferior a 90 (noventa) dias, o prazo a partir do qual será exigível o tributo será o de noventa dias contados da data da publicação da lei, quando estará cumprida a anterioridade nonagesimal.

13. Nos casos de lei que silenciam quanto à data de sua entrada em vigor, a vigência dar-se-á após 45 (quarenta e cinco) dias da publicação, nos termos do art. 1º da LINDB. Assim, o prazo a partir do qual será exigível o tributo também será o de noventa dias contados da data da publicação da lei, quando estará cumprida a anterioridade nonagesimal.

14. Por fim, na inusitada hipótese de a lei estabelecer período de *vacatio* superior a 90 (noventa) dias, deve-se aguardar a data prevista para sua vigência, a fim de que possa produzir seus efeitos jurídicos.

4 CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, conclui-se:

a) Em relação às leis que estabelecem período de *vacatio*, vale ressaltar que, sempre que tal período for inferior a 90 (noventa) dias, o prazo a partir do qual será exigível o tributo será o de noventa dias contados da data da publicação da lei, quando estará cumprida a anterioridade nonagesimal;

b) Nos casos de lei que silenciam quanto à data de sua entrada em vigor, a vigência dar-se-á após 45 (quarenta e cinco) dias da publicação, nos termos do art. 1º da LINDB. Assim, o prazo a partir do qual será exigível o tributo também será o de noventa dias contados da data da publicação da lei, quando estará cumprida a anterioridade nonagesimal; e

c) Por fim, na inusitada hipótese de a lei estabelecer período de *vacatio* superior a 90 (noventa) dias, deve-se aguardar a data prevista para sua vigência, a fim de que possa produzir seus efeitos jurídicos.

À consideração superior.

GUSTAVO CALDAS

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 15171/2021/ME.
2. Ao Coordenador-Geral para apreciação.

RILDO JOSÉ DE SOUZA

Coordenador de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 15171/2021/ME.
2. Encaminhe-se o processo à Secretaria de Previdência (SPREV), em resposta à Nota SEI nº 23/2021/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (SEI 17297729)..
3. Considerando que o referido Parecer foi classificado como ato preparatório, de acordo com as regras da LAI, solicita-se à Consulente que, a título de cooperação, informe a esta Coordenação assim que a decisão for tomada, para fins de reclassificação do Parecer para público.

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários no exercício acumulado da
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

1.1.2 [PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL](#)



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Caldas Guimarães de Campos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 28/12/2021, às 14:05, 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 28/12/2021, às 14:38, 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, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) Substituto(a)**, em 28/12/2021, às 14:44, 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 **18981994** e o código CRC **E6D7A9C3**.