



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS PREVIDENCIÁRIOS

PARECER n. 00005/2023/CONJUR-MTP/CGU/AGU

NUP: 10167.106124/2018-96

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTOS

ASSUNTOS: SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO

EMENTA: Ato Preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, 16 de maio de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20. Restrição de acesso até a tomada de decisão. CONSULTA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. NORMAS GERAIS. 1) Consulta relacionada aos efeitos e limites da coisa julgada, em especial, acerca da possibilidade da Secretaria de Previdência exigir, para fins de reconhecimento da regularidade previdenciária, o repasse dos valores devidos ao regime próprio de previdência, não obstante decisão judicial transitada em julgado reconhecendo a extinção do referido crédito tributário por prescrição ou confusão. 2) Entendimento prévio fixado pela Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CAP/PGFN, pela Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CAF/PGFN e consolidado pela Consultoria da União, no sentido de que extinta a obrigação tributária, seja por confusão ou por prescrição, remanesce a obrigação financeira dos entes federados de respeitar a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que se prestam ao equilíbrio atuarial do regime de previdência. 3) Cabe uma análise caso a caso para fins de delimitação dos estritos limites e efeitos da coisa julgada formada em demanda judicial, incumbência que deve ser realizada pelo órgão de representação judicial que atuou na lide, pois somente ele detém acesso a todos os elementos que compõe o processo e pode, de forma segura, atestar a melhor interpretação a ser conferida a determinado provimento jurisdicional.

I

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência constante na Nota SEI nº 1/2022/SRPPS/SPREV/SEPRT-ME (Seq. 5), encaminhada por meio do DESPACHO Nº 697/2022/SRPPS/SPREV-MTP (Seq. 6), e assim sintetizada:

... considerando os efeitos e limites da coisa julgada, em decisão emanada do Poder Judiciário no exercício de sua competência constitucional, sugerimos o encaminhamento do presente à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com vistas a que esclareça se, na hipótese de haver decisão judicial transitada em julgado reconhecendo a extinção do débito tributário em face de prescrição ou confusão, deve esta Secretaria, ainda, assim, exigir, para efeito de comprovação da regularidade previdenciária do ente, o repasse dos correspondentes valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais.

2. É o breve relatório.

II

3. Preliminarmente, registre-se que, nos termos do art. 8º do Anexo I do Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022, compete a esta Consultoria Jurídica prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do MTP, bem como fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério, bem como realizando a revisão final da técnica legislativa, emitindo parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos.

4. A presente consulta decorre, na origem, de questionamento formulado pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo - MPC/ES, encaminhado ao Ministério da Economia 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.*

5. Sobre o tema, a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CAP/PGFN concluiu, nos termos do PARECER SEI Nº 10345/2021/ME (Seq. 1-73), que *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.*

6. Em complemento, a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CAF/PGFN, mediante ulterior remessa à Consultoria da União, explicitou no PARECER SEI Nº 11613/2021/ME (Seq. 2) que *subsiste a obrigação financeira do ente público para com o Regime Próprio de Previdência Social, seja no caso da extinção da obrigação tributária pela prescrição (quando há delegação da capacidade tributária), seja no caso da extinção da obrigação tributária pela confusão (quando não há a delegação da capacidade tributária).*

7. A Consultoria da União, por sua vez, no PARECER n. 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (Seq. 3), aduziu 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.*

8. Fixou-se, portanto, a orientação no sentido de que extinta a obrigação tributária, seja por confusão ou por prescrição, remanesce a obrigação financeira dos entes federados de respeitar a destinação da verba ao fundo previdenciário, uma vez que se prestam ao equilíbrio atuarial do regime de previdência.

9. Nessa fenda, cabe à Secretaria de Previdência, no bojo da sua atuação fiscalizatória, exigir, ainda que diante da alegação de extinção do crédito tributário pela prescrição ou confusão, o efetivo recolhimento dos valores devidos ao regime próprio de previdência, inclusive, condicionando o reconhecimento da regularidade previdenciária a tal recolhimento.

10. Todavia, o tema retorna ao debate com uma nova indagação relacionada aos efeitos e limites da coisa julgada que reconhece a extinção do crédito tributário em face de prescrição ou confusão, isto é, se poderia a Secretaria de Previdência exigir para fins de reconhecimento da regularidade previdenciária o repasse dos valores devidos ao regime próprio de previdência, não obstante decisão judicial transitada em julgado reconhecendo a extinção do referido crédito tributário por prescrição ou confusão.

11. De acordo com o art. 502 do Código de Processo Civil, coisa julgada material é a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

12. Para Fredie Didier Jr.^[1] a indiscutibilidade da coisa julgada opera em duas dimensões. A primeira, usualmente denominada de efeito negativo, impede que a mesma questão seja novamente discutida em novo processo. A segunda, chamada de efeito positivo, impõe ao julgador observância ao que decidido em demanda anterior com decisão protegida pela coisa julgada material, conformando sua atuação, mas sem, contudo, impedir a apreciação do mérito da segunda lide, ou seja, atua como fundamento de uma demanda. Por seu turno, a imutabilidade da coisa julgada está relacionada com a impossibilidade de se alterada, predicado que não é absoluto, pois a legislação prevê restritas hipóteses em que a coisa julgada pode ser revista ou desfeita.

13. Ainda segundo a doutrina especializada, a coisa julgada é limitada objetivamente e subjetivamente. No campo objetivo, há muito se entende que apenas o dispositivo da decisão se torna imutável e indiscutível, de modo que os fundamentos da decisão poderiam ser objeto de nova discussão. Posição que foi positivada pelo art. 504 do Código de Processo Civil. Por outro lado, na seara subjetiva, isto é, sobre quem está submetido à coisa julgada, a doutrina vislumbra que a coisa julgada pode operar-se *inter partes*, *ultra partes* ou *erga omnes*. A regra geral do nosso ordenamento jurídico, previsto no art. 506 do Código de Processo Civil, é no sentido de que a coisa julgada opera-se *inter partes*, ou seja, apenas as partes que integraram a lide em que proferida a decisão albergada pela coisa julgada estão a ela submetida, não alcançando, em regra, terceiros estranhos à demanda.

14. Observa-se, portanto, que diversos são os efeitos e limites da coisa julgada, cujas delimitações são inerentes às particularidades de cada demanda judicial, de sorte que somente com a precisa análise do caso concreto que se pode bem identificá-las.

15. Nesse contexto, cabe ao representante processual que atuou nos autos manifestar-se sobre a exequibilidade ou a fixação dos contornos materiais e limites da decisão judicial, porquanto somente ele detém acesso a todos os elementos que compõem o processo e pode, de forma segura, atestar a melhor interpretação a ser conferida a determinado provimento jurisdicional.

16. Não por outro motivo que o arts. 6º e 7º da Portaria AGU nº 1.547 de 29 de outubro de 2008, incumbem aos órgãos de representação judicial devidamente intimados a dar cumprimento a determinações judiciais o dever de atestar a exequibilidade da decisão, delimitar os seus limites e efeitos, além de fornecer os documentos necessários à sua correta interpretação.

17. Malgrado à necessidade de se consultar o órgão de representação judicial que atuou nos autos acerca dos limites e efeitos da coisa julgada, e tomando o questionamento de forma ampla e generalizada, apenas para fins de orientação geral ao consulente, é possível afirmar que se uma decisão judicial transitada em julgado apenas declara extinto o crédito tributário em decorrência da sua prescrição ou de confusão, mas nada diz na sua parte dispositiva sobre a obrigação financeira que, nos termos do PARECER n. 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (Seq. 3), PARECER SEI Nº 10345/2021/ME (Seq. 1-73) e PARECER SEI Nº 11613/2021/ME (Seq. 2), subsiste, permanece hígida a autoridade da Secretaria de Previdência de exigir, para fins de reconhecimento da regularidade previdenciária, o repasse dos valores devidos ao regime próprio de previdência.

III

Ante o exposto, e com arrimo no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, conclui-se que cabe uma análise caso a caso para fins de delimitação dos estritos limites e efeitos da coisa julgada formada em demanda judicial, incumbência que deve ser realizada pelo órgão de representação judicial que atuou na lide, pois somente ele detém acesso a todos os elementos que compõem o processo e pode, de forma segura, atestar a melhor interpretação a ser conferida a determinado provimento jurisdicional.

Por fim, mister promover o envio dos autos à Consultoria Jurídica da União para ciência e considerações, tendo em vista que a presente consulta é reflexo do entendimento firmado no PARECER n. 00007/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (Seq. 3).

À consideração superior, com sugestão de envio dos autos à Consultoria Jurídica da União

Brasília, 05 de janeiro de 2023.

VICTOR DE OZÊDA ALLA BERNARDINO

Procurador da Fazenda Nacional

Coordenador Jurídico de Assuntos Previdenciários

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10167106124201896 e da chave de acesso c1debc3

Notas

1. [^] DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos datutela*. 11. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.



Documento assinado eletronicamente por VICTOR DE OZÊDA ALLA BERNARDINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1067627514 e chave de acesso c1debcd3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR DE OZÊDA ALLA BERNARDINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-01-2023 16:49. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
