



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS FISCAIS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

**PARECER n. 00601/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.017399/2020-45**

**INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

**ASSUNTOS: TELECOMUNICAÇÕES: NORMATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO**

Consulta. Medida Provisória nº 952/2020. Perda de eficácia. Efeitos. Dúvida complementar. Parecer nº 00578/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Reiteração. Pedidos administrativos de parcelamento pendentes de análise, independentemente das razões para tanto e ainda que apresentados enquanto vigorava a MP nº 952/2020, devem ser julgados prejudicados, dada a ausência de base legal para o seu deferimento, em conformidade com os parâmetros jurídicos firmados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 216. Inexistência de direitos dos contribuintes a ter o parcelamento analisado e deferido durante a vigência da MP nº 952/2020 ou, mais precisamente, antes do dia 31/08/2020, único prazo estabelecido pela medida provisória. Inexistência de obrigação específica da Anatel de analisar e deferir eventuais pedidos apresentados antes da referida data (31/08/2020) ou da apreciação da MP nº 952/2020 pelo Congresso Nacional.

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta complementar, formulada pelo Gerente de Finanças, Orçamento e Arrecadação sobre os efeitos jurídicos da perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 952, de 15 de abril de 2020, nos seguintes termos:

Considerando o acima disposto, questiona-se a Agência deveria ter analisado e deferido em algum prazo específico os pedidos de parcelamento porventura apresentados, mesmo sem a referida regulamentação proposta pela Agência e antes mesmo dos ajustes operacionais terem sido implementados no sistema? (*Memorando nº 28/2020/AFFO/SAF, SEI 5875056*).

2. A consulta original sobre o tema foi objeto de manifestação dessa Procuradoria por meio do Parecer nº 00578/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 5865859).

3. É o relatório.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

4. Inicialmente, registro que, conforme a orientação firmada pelo Parecer nº 00578/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 5865859), "*eventuais pedidos de parcelamento não examinados na vigência da MP nº 952/2020 não configuram relação jurídica constituída para fins do disposto no § 11 do art. 62 da Constituição Federal. Por isso, os requerimentos administrativos pendentes de análise, ainda que apresentados enquanto vigorava a MP nº 952/2020, devem ser julgados prejudicados, por absoluta falta de previsão legal e a fim de evitar que a preservação dos efeitos da medida provisória equivalha à manutenção de sua vigência, o que afrontaria o princípio da separação dos poderes.*"

5. É importante enfatizar que, em conformidade com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF nº 216, utilizada como fundamento para a orientação acima mencionada, não seria relevante, para fins de caracterização de relação jurídica constituída, nos termos do § 11 do art. 62 da Constituição Federal, a razão pela qual os eventuais requerimentos administrativos foram ou deixaram de ser analisados.

6. Na ocasião, o Ministro Marco Aurélio, que integrou a maioria formada no julgamento, ponderou que "*não cabe aditar o artigo 62, § 11, da Constituição Federal e dizer, simplesmente: onde está escrito que a ultratividade diz respeito a situações jurídicas constituídas, entenda-se requerimento levado a protocolo*".

7. O ponto central, levado em consideração pelos Ministros do STF, foi a impossibilidade de se atribuir qualquer interpretação que, na prática, implique a manutenção dos efeitos da medida provisória rejeitada. Dito de outro modo, em respeito à soberania decisória do Poder Legislativo - no caso, expressa pela rejeição do ato normativo - não pode uma entidade da Administração Pública Federal continuar decidindo, mediante, por exemplo, o deferimento de pedidos não analisados, seja por qual razão, como se a medida provisória ainda estivesse em vigor. Confira-se, mais uma vez, a ementa do acórdão:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. PRESENÇA DE ASSOCIADOS EM AO MENOS NOVE ESTADOS DA FEDERAÇÃO. MEDIDA PROVISÓRIA N. 320/2006. REJEIÇÃO PELO SENADO. NÃO EDIÇÃO DO DECRETO LEGISLATIVO PREVISTO NO § 3º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO. LICENÇA PARA EXPLORAÇÃO DE CENTRO LOGÍSTICO E INDUSTRIAL ADUANEIRO - CLIA. PEDIDO NÃO EXAMINADO PELA RECEITA FEDERAL DURANTE A VIGÊNCIA

DA MEDIDA PROVISÓRIA. NÃO APLICABILIDADE DO § 11 DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

[...]

**2. O § 11 do art. 62 da Constituição visa garantir segurança jurídica àqueles que praticaram atos embasados na medida provisória rejeitada ou não apreciada, mas isso não pode se dar ao extremo de se permitir a sobreposição da vontade do Chefe do Poder Executivo sob a do Poder Legislativo, em situações, por exemplo, em que a preservação dos efeitos da medida provisória equivalha à manutenção de sua vigência. Interpretação diversa ofenderia a cláusula pétrea constante do art. 2º da Constituição, que preconiza a separação entre os Poderes.**

**3. Quanto aos pedidos de licença para exploração de CLIA não examinados na vigência da Medida Provisória n. 320/2006, não havia relação jurídica constituída que tornasse possível a invocação do § 11 do art. 62 da Constituição para justificar a aplicação da medida provisória rejeitada após o término de sua vigência. Interpretação contrária postergaria indevidamente a eficácia de medida provisória já rejeitada pelo Congresso Nacional, ofendendo não apenas o § 11 do art. 62 da Constituição, mas também o princípio da separação dos Poderes.**

4. Arguição julgada procedente. (STF, ADPF 216/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, 14/03/2018).

8. Em suma, a fim de evitar a indevida postergação da eficácia de ato normativo rejeitado pelo Congresso Nacional, reiteramos que os requerimentos administrativos pendentes de análise, independentemente das razões para tanto e ainda que apresentados enquanto vigorava a MP nº 952/2020, devem ser julgados prejudicados, por absoluta falta de previsão legal.

9. De outro lado, verifica-se que a MP nº 952/2020 não estabeleceu qualquer prazo específico para a Anatel analisar ou deferir eventual pedido de parcelamento apresentado pelos interessados. Aliás, a Anatel sequer foi mencionada nos três sucintos artigos da medida provisória.

10. Não obstante, é fato que a MP nº 952/2020 determinou a prorrogação do vencimento da TFF e da CFRP para 31/08/2020 e autorizou a realização do parcelamento dos tributos a partir desta mesma data, uma vez que esta foi definida também como vencimento da primeira parcela.

11. Destas disposições normativas, é possível extrair as duas únicas determinações que deveriam ser observadas pela Anatel a partir da vigência da MP nº 952/2020: (i) viabilizar a prorrogação do prazo de vencimento dos tributos para 31/08/2020; e (ii) viabilizar, para os contribuintes que optassem pelo parcelamento, a quitação da primeira parcela até o dia 31/08/2020.

12. Em razão do exposto, pode-se concluir que a MP nº 952/2020 não estabeleceu obrigação ou qualquer prazo específico para que a Anatel tivesse analisado e deferido eventual pedido de parcelamento, ficando a Agência vinculada, tão somente, à data (31/08/2020) de prorrogação do vencimento dos tributos (no caso de parcela única) e de quitação da primeira parcela (nos casos de parcelamento).

13. Destaque-se, ainda, que, apesar de possuir força de lei, a medida provisória é um ato normativo transitório e precário, que pode ser alterado ou rejeitado pelo Congresso Nacional. Por tal razão, o STF já decidiu que a medida provisória não revoga a lei anterior, mas apenas suspende os seus efeitos no ordenamento jurídico. Confirma-se, nesse sentido, o seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. ESTABELECIMENTO DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DOS ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E DOS MINISTÉRIOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 62, CAPUT e §§ 3º e 10, CRFB. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. REJEIÇÃO E REVOGAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA COMO CATEGORIAS DE FATO JURÍDICO EQUIVALENTES E ABRANGIDAS NA VEDAÇÃO DE REEDIÇÃO NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA. INTERPRETAÇÃO DO §10 DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. AUSÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

**2. Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia.**

[...]

6. O alcance normativo do § 10 do art. 62, instituído com a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, foi definido no julgamento das ADI 2.984 e ADI 3.964, precedentes judiciais a serem observados no processo decisório, uma vez que não se verificam hipóteses que justifiquem sua revogação.

**7. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa.**

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória n. 782/2017. (STF, ADI 5709, Rel. Min. Rosa Weber, 27/03/2019).

14. Diante desse contexto normativo, que enfatiza o caráter transitório e precário da medida provisória, bem como a necessidade de cautela e restrição nos seus processos interpretativos, seria temerário que a Anatel, por ato próprio e sem qualquer comando ou obrigação específica instituída pela MP nº 952/2020, analisasse e deferisse, de imediato, isto é, antes de 31/08/2020, parcelamentos previstos para ocorrer em data futura e incerta. Sim, pois – não é demais insistir – não havia qualquer garantia de que o parcelamento seria mantido (como, de fato, não foi) ou, mesmo, que fosse eventualmente alterado, com restrições (em número menor de parcelas, por exemplo) ou ampliado (alcançando outros tributos, por exemplo).

15. O ponto é que, embora não houvesse qualquer impedimento jurídico à eventual análise e ao deferimento de pedidos de parcelamento apresentados durante a vigência da MP nº 952/2020, o recomendável, do ponto de vista jurídico, seria até mesmo adotar uma posição de cautela, de modo a aguardar a manifestação soberana e definitiva do Poder Legislativo, observado, na hipótese, o único prazo estabelecido pela medida provisória (31/08/2020). Afinal, vale repetir, conforme o entendimento do STF, a medida provisória é um ato transitório e precário, que apenas suspende os efeitos da lei anterior – no caso, a legislação que estabelece o prazo ordinário de pagamento da TFF e da CFRP, em parcela única, no dia 31 de março – legislação esta que pode voltar a vigorar a qualquer momento.

16. Não se está dizendo que esta tenha sido a razão da Agência para o não deferimento de eventuais pedidos de parcelamento. Pelo que conta dos autos e do Memorando nº 28/2020/AFFO/SAF, a Anatel estava trabalhando na edição de regulamentação sobre o assunto e nos necessários ajustes operacionais a serem implementados no sistema quando a MP nº 952/2020 perdeu eficácia. Sobre o ponto, destaca-se que há elementos nos autos que demonstram que o alinhamento de aspectos operacionais e a regulamentação do parcelamento (para tratar, por exemplo, do pagamento da primeira parcela, estabelecimento de parcela mínima, regras de rescisão, etc.) se mostravam efetivamente relevantes para a operacionalização dos parcelamentos, considerando, inclusive, a ampla quantidade de contribuintes envolvidos.

17. Em suma, é possível sustentar que não havia qualquer direito dos contribuintes a ter o parcelamento analisado e deferido durante a vigência da MP nº 952/2020 ou, mais precisamente, antes do dia 31/08/2020, único prazo estabelecido pela medida provisória. Da mesma forma, como mencionado, a Anatel não detinha qualquer obrigação específica de analisar e deferir eventuais pedidos apresentados antes da referida data (31/08/2020) ou da apreciação da MP nº 952/2020 pelo Congresso Nacional, razão pela qual a atuação da Agência no caso, inclusive no tocante às iniciativas de edição de regulamentação e ajustes sistêmicos, está aderente aos princípios que regem a Administração Pública.

18. Chama-se atenção, também, para o fato de que, ainda que tivesse sido editada a regulamentação, a norma proposta previa o pagamento da primeira parcela como condição para a concretização do parcelamento, o que não teria ocorrido para nenhum dos administrados, uma vez que o pagamento da primeira parcela estava previsto apenas para 31/08, data posterior à perda de eficácia da MP nº 952/2020.

19. Em última análise, constituiria uma ofensa às competências do Poder Legislativo e aos parâmetros jurídicos firmados pela jurisprudência do STF, qualquer interpretação que atribuísse tais direitos aos contribuintes – ou as correspondentes obrigações à Anatel – de modo que a Agência estivesse obrigada a analisar e deferir pedidos de parcelamento antes que a medida provisória fosse apreciada pelo Congresso Nacional. Como ressaltado, a interpretação mais adequada propugna, justamente, o oposto: a necessidade de uma posição restritiva e de cautela, que busque preservar e respeitar a vontade soberana do Poder Legislativo, tal como, efetivamente, seguido pela Anatel na hipótese, sem afrontar, em nenhum momento, as disposições da MP nº 952/2020 enquanto esta esteve em vigor, uma vez que, como mencionado, o único prazo estabelecido na norma foi a data de 31/08/2020.

### III - CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, em atenção à consulta formulada no Memorando nº 28/2020/AFFO/SAF (SEI 5875056), esta Procuradoria Federal Especializada se manifesta no seguinte sentido:

(a) conforme a orientação firmada no Parecer nº 00578/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 5865859) e seguindo os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do STF, reiteramos que os requerimentos administrativos de parcelamento pendentes de análise, independentemente das razões para tanto e ainda que apresentados enquanto vigorava a MP nº 952/2020, devem ser julgados prejudicados, por absoluta falta de previsão legal e a fim de evitar a indevida postergação da eficácia de ato normativo rejeitado pelo Congresso Nacional;

(b) não havia qualquer direito dos contribuintes a ter o parcelamento analisado e deferido durante a vigência da MP nº 952/2020 ou, mais precisamente, antes do dia 31/08/2020, único prazo estabelecido pela medida provisória;

(c) a Anatel não detinha qualquer obrigação específica de analisar e deferir eventuais pedidos apresentados antes da referida data (31/08/2020) ou da apreciação da MP nº 952/2020 pelo Congresso Nacional.

21. À consideração superior.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)

LUCAS BORGES DE CARVALHO  
Procurador Federal  
Coordenador de Procedimentos Fiscais Adjunto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500017399202045 e da chave de acesso 6916405e

---

Documento assinado eletronicamente por LUCAS BORGES DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482071042 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS BORGES DE CARVALHO. Data e Hora: 21-08-2020 09:25. Número de Série: 51141321887245074208243455634. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS FISCAIS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

---

**DESPACHO n. 01248/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.017399/2020-45**

**INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

**ASSUNTOS: TELECOMUNICAÇÕES: NORMATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO**

1. De acordo com o Parecer nº 00601/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)  
IVAN MAGALHÃES FRANCISCO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR DE PROCEDIMENTOS FISCAIS - PFE-PF

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500017399202045 e da chave de acesso 6916405e

---

Documento assinado eletronicamente por IVAN MAGALHAES FRANCISCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482769081 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN MAGALHAES FRANCISCO. Data e Hora: 21-08-2020 09:32. Número de Série: 8745441612352905703213110655. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE SETOR DE AUTARQUIAS SUL BRASÍLIA/DF CEP: 70070-940 TELEFONE: (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 01249/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.017399/2020-45**

**INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

**ASSUNTOS: TELECOMUNICAÇÕES: NORMATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO**

1. De acordo com o Parecer nº 00601/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

IGOR GUIMARÃES PEREIRA

PROCURADOR FEDERAL

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA

MAT. SIAPE 158529-0

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500017399202045 e da chave de acesso 6916405e

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482782827 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 21-08-2020 10:13. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 01250/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.017399/2020-45**

**INTERESSADOS: ANATEL - SAF - SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

**ASSUNTOS: TELECOMUNICAÇÕES: NORMATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO**

1. Aprovo o **Parecer nº 601/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 21 de agosto de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

**PAULO FIRMEZA SOARES**  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500017399202045 e da chave de acesso 6916405e

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 482798214 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 21-08-2020 10:25. Número de Série: 17123417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---