

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ALINE SILVA CAVALCANTE**

**A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO EM FACE DO NÃO  
RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS PELO  
LEGISLATIVO MUNICIPAL**

São Luís

2014

**ALINE SILVA CAVALCANTE**

**A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO EM FACE DO NÃO  
RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS PELO  
LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Eliud José Pinto da Costa.

São Luís

2014

**ALINE SILVA CAVALCANTE**

**A RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO EM FACE DO NÃO  
RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS PELO  
LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito  
da Universidade Federal do Maranhão, para  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.º Dr.º Eliud José Pinto da Costa (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

1º Examinador  
Universidade Federal do Maranhão

---

2º Examinador  
Universidade Federal do Maranhão

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me dado a força necessária para empreender esta caminhada.

Aos amigos de infância, amigos de rua (Luciana, Leonardo, Jhonatan, Willian, Léo Campos, Valéria, Poliana), por terem feito parte do meu desenvolvimento e crescimento, pois apesar da distância, vocês fizeram parte da minha história, deixando marcas eternas.

Às minhas amigas de vida Dianna e Samya, que sempre se mostraram verdadeiras irmãs, pela parceria de mais de uma década, pois apesar de em um determinado momento termos traçado caminhos diferentes, em verdade parece que continuamos lado a lado, não importando a distância, o espaço ou o tempo.

Aos professores que fizeram parte da minha formação, em especial à professora Conceição, que sempre acreditou no meu potencial e desde o meu primeiro dia de aula demonstrou toda sua dedicação em passar ensinamentos não só para a alfabetização, mas também ensinamentos de vida, e ao Professor Silvio Carlos, que sempre soube desempenhar o seu papel de educador, pois além de matemática, me apresentou ensinamentos que me fizeram o ser humano que sou.

Aos professores que aqui na UFMA me acompanharam. Ao PET e todos os seus integrantes que foram fundamentais para minha formação acadêmica. Ao Prof. Dr. Eliud José Pinto da Costa pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho.

À minha turma como um todo, talvez a melhor turma do curso de direito que esta universidade já teve o prazer de ter. Uma turma com pessoas maravilhosas, inteligentes, humanas. Pessoas com as quais tive o prazer de conviver por esses cinco anos de caminhada, compartilhando alegrias, aprovações, o desespero na véspera da prova e até mesmo a correria para o término deste trabalho monográfico. Espero que daqui a alguns anos possamos nos reencontrar, todos com seus objetivos de vida alcançados.

Aos amigos que a UFMA me proporcionou, acredito que aqui fui muito feliz e pude conhecer pessoas incríveis, como Catarina, grande companheira, e Karol, grande conselheira, e tantas outras que conquistaram minha amizade.

Ao “TUJURIS” e seus atuais integrantes (Allisson, Amanda, Alane, Joaquim ‘tumtum’ e Eriko), pela amizade construída e conquistada, espero que ela

quebre barreiras e vá muito além da universidade, que se torne uma amizade de vida e que os caminhos que possamos traçar não nos separem.

A Joaquim, que esteve ao meu lado praticamente desde o início dessa caminhada, sendo paciente, me apoiando e me incentivando a lutar por meus objetivos, ajudando a me tornar uma pessoa mais serena, mostrando-se grande companheiro, digno de meu afeto.

Ao meu pai, por ter me apresentado os valores e princípios que eu de carregar por toda a vida. À minha avó, por ter sido sempre uma verdadeira mãe, tendo cuidado e mimado sempre que necessário. Ao meu irmão, por se mostrar um grande amigo, conselheiro e compreensivo, me dando todo o suporte possível, me ajudando a empreender esta caminhada.

À minha mãe pelo esforço incontestável, por ter me dado oportunidade de estudar em uma boa escola, por ter me educado e pelo amor incondicional. A todos que de forma direta ou indireta fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Sem sonhos, a vida não tem brilho. Sem metas, os sonhos não têm alicerces. Sem prioridades, os sonhos não se tornam reais. Sonhe, trace metas, estabeleça prioridades e corra riscos para executar seus sonhos. Melhor é errar por tentar do que errar por omitir.

Augusto Cury

## RESUMO

A presente monografia analisa a responsabilização do Município pelos débitos decorrentes de irregularidades praticadas pela Câmara de Vereadores, em razão do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias de seus servidores. O Sistema de Previdência Social, de caráter contributivo e obrigatório, é financiado por recursos advindos de diversas fontes, dentre as quais, das contribuições sociais previdenciárias. Estas, que possuem natureza tributária, são descontadas diretamente do salário dos servidores, que podem fazer parte tanto de um Regime Próprio de Previdência, como do Regime Geral de Previdência Social. No âmbito Municipal, mais especificamente no poder legislativo, a Câmara Municipal é responsável pela arrecadação e recolhimento das contribuições que dizem respeito aos seus próprios servidores. Em que pese essa competência que lhe é atribuída, os débitos advindos do não recolhimento dessas contribuições passaram a ser imputados ao Município respectivo, pois os tribunais têm apontado como principal justificativa a inexistência de personalidade jurídica do órgão legislativo. Nesse contexto, o presente estudo busca analisar o regime de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias, bem como a natureza jurídica da Câmara Municipal, a fim de verificar, a partir de uma análise jurisprudencial, como se dá a imputação dos débitos dela provenientes ao Município, assim como as consequências dessa imputação.

Palavras-chave: Responsabilidade tributária. Contribuições sociais previdenciárias. Câmara Municipal. Débitos tributários.

## **ABSTRACT**

This monograph analyzes the accountability of the Municipality for the debts arising from irregularities committed by the City Council in the nonpayment of social security social contributions of their servers. The Social Security System, contributory and compulsory, is funded by resources from various sources, among which, employee pension social contributions. These, which have tax, are deducted directly from the salary of the servers, which can both be part of a scheme the Special Social Security, Social Security as of the General Administration. At the Municipal level, more specifically in the legislative branch, the City Council is responsible for the storage and collection of contributions that relate to their own servers. Despite that competence assigned to it, the debts arising from the nonpayment of these contributions were to be charged to the respective municipality, as the courts have pointed out as the main justification the lack of legal personality of the legislature. In this context, the present study analyzes the storage scheme and payment of social security social contributions, as well as the legal nature of the City Council in order to verify, from a jurisprudential analysis, how is the allocation of debts it from the County, as well as the consequences of such imputation.

Keywords: Tributary responsibility. Social security contributions. City council.  
Tributary debts.

## LISTA DE SIGLAS

CADIN	-	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CAP	-	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAUC	-	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CNPJ	-	Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas
COFINS	-	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRP	-	Certificado de Regularidade Previdenciária
FUNRURAL	-	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	-	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	-	Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
ICMS	-	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INPS	-	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	-	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	-	Imposto sobre Produtos Industrializados
MPAS	-	Ministério da Previdência e Assistência Social
PIS	-	Programa de Integração Social
RGPS	-	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	-	Regimes Próprios de Previdência Social
SIAF	-	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SRFB	-	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TRF	-	Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2</b>	<b>REGIME CONSTITUCIONAL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS</b>	14
<b>2.1</b>	<b>Sistema de Previdência Social</b>	14
2.1.1	Aspectos históricos da proteção social	14
a)	Breve evolução histórica da proteção social no mundo	14
b)	A proteção social no Brasil	15
2.1.2	Sistema de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988	17
2.1.3	Noções iniciais sobre os regimes previdenciários	19
2.1.4	Sistema de custeio da Seguridade Social	21
<b>2.2</b>	<b>Contribuições Sociais Previdenciárias</b>	24
2.2.1	Conceito e natureza jurídica	24
2.2.2	Regime jurídico das contribuições sociais previdenciárias	27
a)	Instrumento legislativo para a instituição de novas contribuições	27
b)	Adequação ao princípio da anterioridade nonagesimal	29
<b>3</b>	<b>A CÂMARA MUNICIPAL COMO ENTE ARRECADADOR DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS</b>	31
<b>3.1</b>	<b>A Câmara Municipal como órgão do Poder Legislativo</b>	31
3.1.1	Posição constitucional	31
3.1.2	Natureza Jurídica	33
3.1.3	Capacidade jurídica versus capacidade judiciária	36
<b>3.2</b>	<b>Conceitos fundamentais acerca da capacidade tributária</b>	38
3.2.1	Competência versus capacidade tributária	38
3.2.2	O sujeito ativo da obrigação tributária (capacidade tributária ativa)	39
3.2.3	O sujeito passivo da obrigação tributária	40
<b>3.3</b>	<b>Regime de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias</b>	42
3.3.1	A parafiscalidade	42
3.3.2	Advento da Lei nº. 11.098/05	45
3.3.3	Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais	47
<b>4</b>	<b>ORIENTAÇÕES DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RAZÃO DO</b>	

<b>INADIMPLEMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL</b> .....	51
<b>4.1 A Câmara Municipal como responsável tributário</b> .....	51
4.1.1 A responsabilidade por substituição .....	51
4.1.2 Responsabilidade autônoma da Câmara.....	55
<b>4.2 O atual responsável tributário</b> .....	58
4.2.1 Modificação no entendimento dos tribunais.....	58
4.2.2 Contra-argumentos ao entendimento anterior .....	62
a) Autonomia e independência que não são absolutas.....	62
b) Inexistência de Personalidade Jurídica.....	64
<b>4.3 Consequências da responsabilização</b> .....	66
4.3.1 A regularidade e a irregularidade no recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal .....	66
4.3.2 As sanções em face do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal .....	69
a) Responsabilidade do administrador dos recursos .....	70
b) A responsabilidade do ente federado .....	71
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	75
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	79

## 1 INTRODUÇÃO

As contribuições sociais previdenciárias constituem espécie tributária que se destina exclusivamente ao custeio dos benefícios previdenciários. O seu caráter tributário, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, permite que sejam inseridas em dois grandes sistemas constitucionais brasileiros: o sistema previdenciário e o sistema tributário.

Quanto ao primeiro, de caráter contributivo e obrigatório, essas espécies de contribuições apresentam grande importância em razão do financiamento do sistema. Já quanto ao segundo, elas podem torna-se objeto de várias discussões acerca da responsabilidade tributária, débitos com o Fisco, dentre outros.

Em outro giro, os órgãos que fazem parte da estrutura da Administração Pública brasileira possuem atribuição para arrecadar e recolher essas espécies de contribuições. No âmbito do Poder Legislativo Municipal, esse papel é desempenhado pela Câmara de Vereadores, órgão que possui autonomia financeira e gerencial.

Nesse contexto, a problemática levantada no decorrer desse estudo refere-se a um tema que traz grandes discussões jurisprudenciais: a hipótese em que a Câmara Municipal não efetua a arrecadação ou o recolhimento das contribuições sociais previdenciárias de seus agentes, trazendo prejuízos ao Município quando esses débitos lhe são imputados.

Desse modo, o presente trabalho tem por objetivo analisar as consequências da omissão da Câmara, no que diz respeito à ausência de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias de seus próprios servidores, dentre as quais a possibilidade de imputação ao Município dos débitos originados por essa omissão.

Insta ressaltar que se optou pela análise desse tema em razão da possibilidade de visualização cotidiana das questões apresentadas, pois é muito comum verificar essas ocorrências, principalmente em Municípios do interior do Brasil onde lutas políticas acabam causando danos severos à população.

Ademais, a necessidade de se definir sobre quem deve recair a responsabilização pelo não recolhimento dessa espécie de contribuição é patente, tendo em vista que a escassez de recursos impossibilita a atuação estatal no sentido

de concretização dos direitos sociais, bem como traz prejuízos ao sistema custeio dos benefícios previdenciários.

Assim, inicialmente, o presente trabalho fará uma breve análise do Sistema de Previdência Social, partindo de um arcabouço histórico, apontando os regimes existentes e as fontes de custeio, para se chegar à análise principal concernente às contribuições sociais previdenciárias, tratando de elementos e institutos relacionados, bem como de seu regime jurídico.

Em seguida, serão abordadas questões concernentes à Câmara Municipal, como posição constitucional e natureza jurídica, além de conceitos e noções acerca da capacidade tributária, tratando especificamente da capacidade tributária das Câmaras Municipais e fazendo uma conexão com o regime de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias.

Por fim e após serem angariados entendimentos acerca de todos esses institutos, será realizada uma análise da modificação do entendimento dos tribunais, usando como parâmetro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, acerca da imputação dos débitos provenientes do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo órgão do legislativo municipal.

Para essa análise serão expostos argumentos em prol da responsabilização autônoma da Câmara por esses débitos, sendo exibidas decisões dos tribunais nesse sentido e, em seguida, rebatidos todos os argumentos, apresentando-se o novo posicionamento, que imputa todos os débitos ao Município, sob a principal justificativa da ausência de personalidade jurídica do órgão legislativo.

Em último momento, também será realizado exame das consequências da responsabilização por esses débitos e irregularidades, partindo-se de uma análise das sanções de caráter pessoal ao administrador omissor, chegando à observação das sanções imputadas ao ente devedor.

Adotou-se para a realização deste trabalho acadêmico o método de procedimento dedutivo, com tipo de pesquisa qualitativa, utilizando-se a técnica documental e bibliográfica, com grande ênfase na análise da mais recente jurisprudência dos tribunais federais e do Superior Tribunal de Justiça.

A importância desse tema ultrapassa o âmbito municipal. As constantes modificações econômico-financeiras no cenário internacional interferem diretamente na economia interna do país e, conseqüentemente, na distribuição de recursos.

Em que pese serem as contribuições sociais previdenciárias destinadas especificamente ao custeio do sistema previdenciário, elas não o sustentam de forma autônoma. A Constituição prevê variadas fontes de custeio, dentre as quais a participação do Estado que nos momentos de crise pode ficar impossibilitado de prover parte dos recursos e em conjunto com a falta de recolhimento das contribuições pode quebrar o sistema.

Ademais, o trâmite de recolhimento possui diversas etapas e burocracias, como expedição de certidões, por exemplo, e sua ausência pode ensejar à inscrição do devedor em cadastros federais que impossibilitam a realização de transações financeiras, trazendo prejuízos de diversas ordens ao devedor.

A responsabilização por esses débitos e irregularidades pode trazer prejuízos demasiadamente gravosos, não só ao ente federativo ou ao órgão responsabilizado, mas à população daquela circunscrição. Por isso há importância no estudo desse tema atual e bastante discutido pelos tribunais de todo o país.

## 2 REGIME CONSTITUCIONAL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

### 2.1 Sistema de Previdência Social

#### 2.1.1 Aspectos históricos da proteção social

##### a) Breve evolução histórica da proteção social no mundo

O homem busca sua proteção e de sua família desde os primórdios. Provavelmente o Estado tenha nascido dessa necessidade de proteção. É o que explica Thiago Taborda Simões:

A organização social sob a forma de Estado garantidor de direitos coletivos e individuais está intimamente relacionada à ideia de proteção. O estado de liberdade absoluta do indivíduo sujeitava-o à Lei de Talião, expondo-o à selvageria, à inexistência de garantia de sobrevivência segura ou digna. (SIMÕES, 2013, p. 30)

Assim, formado o Estado, a ele foi dada a responsabilidade de prover essa proteção. E sua falta ou insuficiência fez surgir diversas revoltas e revoluções, com destaque para as Revoluções Industriais. Por isso, Ivan Kertzman aponta que a “Seguridade Social, como regime protetivo, surgiu a partir da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida” (KERTZMAN, 2013, p. 47).

As primeiras normas relacionadas à seguridade social tiveram caráter assistencial, sendo grande exemplo a Lei dos Pobres, editada em 1601, na Inglaterra. Já em caráter previdenciário, foram criados o auxílio-doença (1883), a cobertura para acidentes de trabalho (1884) e o seguro invalidez e velhice (1889) na Alemanha, sob as mãos do Chanceler Otto von Bismarck.

A primeira Constituição a estruturar uma previdência social foi a Mexicana de 1917, seguida pela Constituição de Weimar de 1919. Aos poucos outros países foram criando suas leis de proteção social, tendo em vista a transformação daquele modelo de sociedade para o Estado Social de Bem-Estar e a luta pelos direitos de segunda geração.

Também merecem menção, como normas protetivas, o *Social Security Act* dos Estados Unidos e o Plano Beveridge, construído na Inglaterra em 1942. O primeiro foi responsável pela criação da previdência dos Estados Unidos no

momento pós-crise de 1929 a partir da adoção do *New Deal*. Já o segundo teve fundamental importância, pois, segundo Kertzman:

Este plano é o que marca a estrutura da seguridade social moderna, com a participação universal de todas as categorias de trabalhadores e cobrança compulsória de contribuições para financiar as três áreas da seguridade: saúde, previdência social e assistência social. (KERTZMAN, 2013, p. 48)

Tendo sido, de acordo com Simões, “a consagração da garantia do direito à dignidade humana e o embrião do princípio do mínimo vital” (SIMÕES, 2013, p. 32). Desta feita, mostrou-se como marco porque apresentou críticas ao modelo existente (de proteção apenas a algumas classes específicas). Nesse plano a proteção é destinada a todos os cidadãos, possuindo, assim, caráter universal.

#### b) A proteção social no Brasil

A proteção social no Brasil teve início com atuação do setor privado, a exemplo da atuação das santas casas de misericórdia, que desde o século XVI já prestavam serviços no âmbito da assistência social. Também foi criada a primeira entidade de previdência privada do país, em 1835, o Montepio Geral dos Servidores do Estado.

Desde a primeira Constituição, a de 1824, vê-se a existência de normas de caráter securitário, como a previsão dos socorros públicos. Já a Constituição de 1891 previu a aposentadoria por invalidez para servidores públicos, mas de acordo com KERTZMAN (2013) essas normas não podem ser consideradas como marcos previdenciários mundiais, porque possuem um caráter incipiente.<sup>1</sup>

Também foram editadas no Brasil normas infraconstitucionais protetivas. A Lei nº. 3.724/1919 instituiu o seguro obrigatório de acidentes de trabalho. Entretanto, conforme aponta Kertzman:

A doutrina majoritária considera o marco da previdência social brasileira a publicação da Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo 4.682, de 24/01/23, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAP's - para os empregados das empresas ferroviárias, mediante contribuição dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado, assegurando aposentadoria aos empregados e pensão aos seus dependentes. (KERTZMAN, 2013, pg 49)

---

<sup>1</sup> O autor informa que a primeira Constituição a ter tratado de forma efetiva acerca da seguridade

Essa lei demonstra de certa maneira o “ponta pé inicial” do legislador brasileiro. A partir dela, a noção protetiva foi sendo expandida. As Caixas foram criadas inicialmente para os trabalhadores ferroviários, e posteriormente foram estendidas a demais classes de trabalhadores, como portuários e marítimos.

As CAP's eram organizadas por cada empresa. A partir da década de 1930, elas foram reunidas, formando os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's). Segundo Thiago Taborda Simões o sistema de Caixas foi “gradativamente substituído por um regime de proteção a categorias profissionais” (SIMÕES, 2013, p. 33).

A Constituição de 1934 foi a primeira a trazer um grande impacto na seara protetiva porque estabeleceu a tríplice forma de custeio, com repartição entre Estado, empregados e empregadores. No entanto essa previsão desapareceu na constituição seguinte, que trouxe apenas o termo “seguro social”.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira da Assistência Social (LBA). E em 1946, a nova Constituição utilizou a expressão “previdência social”, garantindo proteção quanto aos eventos de doença, velhice, invalidez e morte. Mais de uma década depois, em 1960, foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, tendo sido aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social.

Na mesma década, em 1967 os IAP's foram unificados com a criação do INPS (Instituto Nacional da Previdência Social). No entanto a proteção ainda não era universal. Os trabalhadores rurais e os trabalhadores domésticos só passaram a ser beneficiados com a previdência na década seguinte. Os primeiros com a criação do FUNRURAL e os segundos com a Lei nº. 5.859/72.

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social foi instituído em 1977, tendo sido responsável pela integração de diversas áreas ligadas à seguridade social e formado por vários órgãos, dentre os quais o INPS. Apenas em 1990 foi criado o INSS, com a junção do INPS e o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência Social).

Segundo Simões:

O INSS é autarquia federal à qual foi delegada a capacidade tributária ativa para arrecadação e fiscalização de algumas contribuições sociais. Mediante a técnica da parafiscalidade, o produto da arrecadação era necessariamente aplicado nas finalidades públicas institucionais, quais sejam, o pagamentos dos benefícios e serviços assistenciais. (SIMÕES, 2013, p. 34)

É importante frisar que foi a constituição atual que desenhou o sistema de seguridade social vigente, sendo formado pelo tripé: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Este sistema é sustentado por duas leis principais: a Lei nº. 8.212/91 e a Lei nº. 8.213/91, o que será analisado de forma mais aprofundada no próximo tópico.

### 2.1.2 Sistema de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988

A CF/88 definiu a seguridade social em seu art. 194, assim dispendo: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Esse modelo tripartido foi inovador, enumerando áreas que se interligam, como explica Kertzman:

O legislador constituinte agregou essas três áreas na seguridade social, devido à inter-relação que pode ser facilmente observada entre eles. Se investirmos na saúde pública, menos pessoas ficam doentes ou o tempo de cura é menor e, como consequência direta, menos pessoas requerem benefícios previdenciários por incapacidade de trabalho ou o tempo de percepção desses benefícios é menos. Se investirmos na previdência social, mais pessoas estarão incluídas no sistema, de forma que, ao envelhecerem, terão direito à aposentadoria, não necessitando de assistência social. (KERTZMAN, 2013, pg 29)

Desta forma é patente a relação entre as três áreas, pois de certa forma elas se complementam. Os direitos relativos a elas são considerados direitos sociais, e por isso elas correspondem às formas de atuação do Estado com objetivo de melhoria das condições de vida da sociedade.

O direito à saúde<sup>2</sup> é marcado por seu caráter universal e pela desnecessidade de contribuição. A saúde é administrada pelo SUS (Sistema Único de Saúde), podendo haver atuação da iniciativa privada de modo a complementá-lo.

Do mesmo modo a assistência social independe de contribuição e compreende a prestação de serviços e concessão de benefícios àqueles que dela necessitam. Garante-se o benefício pecuniário no valor de um salário-mínimo a

---

<sup>2</sup> O direito à saúde está disciplinado na Constituição nos arts. 196 a 200 e independe de pagamento ou contribuição. Estende-se a todos os brasileiros e estrangeiros, mesmo que não residentes no país.

idosos e deficientes que comprovem a impossibilidade de prover sua própria manutenção, ou ser mantidos por sua família<sup>3</sup>.

No que diz respeito à Previdência Social, esta se mostra, de modo bem geral, como um dos objetos do presente trabalho, sendo de fundamental importância o seu entendimento. A Lei nº. 8.213/91 instituiu diversos benefícios para socorrer os indivíduos que se encontram em situação que impossibilita o trabalho<sup>4</sup>. Esses benefícios são gerenciados pelo Ministério da Previdência Social - MPS conjuntamente com o INSS.

A Previdência Social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória e, por isso, seus principais princípios informadores são a compulsoriedade e a contributividade. A compulsoriedade consubstancia-se na obrigatoriedade de filiação aos trabalhadores que trabalhem. Já a contributividade corresponde à necessidade de contribuição do indivíduo para que este tenha direito aos benefícios previdenciários.

Outro princípio de fundamental importância é o princípio da solidariedade do sistema previdenciário, que importa na contribuição dos segurados com o objetivo de prover sua manutenção, sendo possível ainda que o contribuinte não usufrua desses benefícios. A previdência social tem por objetivo a cobertura dos riscos sociais amparados pelos benefícios previstos em lei.

Conforme observa Kertzman, os riscos sociais “são os infortúnios que causam perda da capacidade para o trabalho e, conseqüentemente, para a manutenção do sustento” (KERTZMAN, 2013, p. 37). Esses são os objetos de proteção do sistema de previdência social.

Existem no Brasil três tipos de regimes previdenciários: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e

---

<sup>3</sup> Existem grandes controvérsias acerca da possibilidade de extensão dos benefícios assistenciais pecuniários a estrangeiros não naturalizados e domiciliados no Brasil. A IN 20/07, em seu art. 623, §2º, prevê a concessão desses benefícios apenas aos brasileiros e aos estrangeiros que sejam naturalizados e estejam domiciliados no Brasil e ainda que não estejam cobertos pela previdência em seu país de origem. Ocorre que a jurisprudência vinha acertando em permitir a concessão desses benefícios a estrangeiros que não preenchiam esses requisitos sob o fundamento de que esse dispositivo da IN 20/07 feria o princípio da igualdade e, por isso, mostrava-se inconstitucional. No entanto, o novo posicionamento dos tribunais é de que há necessidade de preenchimento desses requisitos, como exemplo o entendimento do TRF3 (vide: TRF-3 - AMS: 959 SP 0000959-90.2012.4.03.6123, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO SARAIVA, Data de Julgamento: 28/04/2014, SÉTIMA TURMA).

<sup>4</sup> A lei em comento instituiu os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, por idade, por tempo de contribuição e especial; os salários maternidade e família; a pensão por morte; e os auxílios doença, acidente e reclusão.

o Regime de Previdência Complementar. Os dois primeiros possuem caráter público e o último possui caráter privado. No presente estudo daremos enfoque às espécies de regime aos quais podem estar ligados os servidores públicos da Câmara Municipal, sendo analisados de forma mais aprofundada em momento oportuno.

### 2.1.3 Noções iniciais sobre os regimes previdenciários

Inicialmente, a doutrina aponta a existência de uma grande divisão no sistema constitucional de previdência no Brasil: uma previdência privada e uma previdência pública, ambas compostas por regimes diferenciados. Segundo Kertzman, considera-se “regime de previdência social aquele que ofereça aos segurados, no mínimo os benefícios de aposentadoria e pensão por morte” (KERTZMAN, 2013, p.37).

A previdência privada não se confunde com o regime dos trabalhadores da iniciativa privada. Segundo os ensinamentos de Luís Roberto Barroso:

Nela o Estado não participa, salvo na sua condição de eventual empregador, quando então será entidade patrocinadora, em situação análoga à de uma empresa. A previdência privada ou complementar, como também é conhecida, tem sua matriz constitucional no art. 202 e é regulada por lei complementar. De acordo com a disciplina em vigor, a previdência privada pode ser aberta ou fechada (BARROSO, 2010, p. 3).

Assim, percebe-se a natureza contratual e facultativa desse regime, que depende de prévia e expressa opção do servidor. O Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos tem previsão no art. 40, §14 a 16 da CF, determinando a competência dos entes federados para instituí-lo, fixando valores de aposentadorias e pensões no limite máximo dos benefícios do RGPS<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Art. 40. [...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Quanto ao outro sistema, o público, Luís Roberto Barroso faz os seguintes apontamentos:

O sistema público de previdência, identificado como Previdência Social, distingue-se do privado por seu caráter institucional (não contratual), de filiação compulsória e financiamento mediante contribuições sociais e recursos orçamentários (BARROSO, 2010, p. 2).

Desse sistema público de previdência surgem dois regimes: o RGPS e o RPPS. O RGPS, Regime Geral da Previdência Social, abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada e aqueles que voluntariamente se filiem. Também abrange aqueles que exercem mandato eletivo, desde que não estejam vinculados ao RPPS.

Segundo Fábio Zambitte Ibrahim:

O RGPS é o regime básico de previdência social, sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência (IBRAHIM, 2009, p. 178).

O RPPS dos servidores públicos, Regime Próprio de Previdência Social, seguem as diretrizes da Lei nº. 9.717/98, que disciplina desde a forma de instituição do regime, até as questões sobre sua extinção. Esta lei possui caráter nacional, sendo de observância obrigatória a todos os entes federados, tendo em vista que é competência da União legislar de forma geral sobre o assunto.

A referida lei traça importantes diretrizes sobre o funcionamento do regime, como a cobertura exclusiva a servidores titulares de cargo efetivo (aos demais cabe vinculação ao RGPS) e a vinculação das contribuições ao pagamento dos benefícios. Segundo Barroso, o benefício é definido, mas em relação a ele, duas características diferenciam esses regimes:

[...] (i) a fixação dos proventos em valor correspondente à totalidade da remuneração em atividade (art. 40, §3º) – independentem da média do valor-base sobre o qual o servidor contribuiu ao longo de sua vida ativa; e (ii) a paridade entre os proventos e as pensões, de um lado, e a remuneração dos servidores em atividade (art. 40, §8º), do outro, em perpetua equivalência, sem qualquer contribuição suplementar para esse fim (BARROSO, 2010, p. 3).

No que concerne às similaridades, os dois regimes RGPS e RPPS, submetem-se a orientação e supervisão do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. No caso do RGPS, a administração é feita pelo INSS, no caso do RPPS, a administração é feita pelo próprio ente instituidor através de uma unidade gestora. Em ambos os casos há supervisão do MPAS.

Nos dois regimes é permitida a instituição de plano de previdência complementar. No caso do RPPS também poderá ser estabelecido um teto, que deve ser igual ao teto previsto para o RGPS e, em consequência, nem sempre o regime próprio pagará o benefício de aposentadoria em sua totalidade, devendo este valor ser complementado por aquele pago em face do plano de previdência.

A lei prevê que em caso de extinção do RPPS os entes federados irão assumir a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante sua existência e aqueles que tenham alcançado os requisitos necessários a sua implementação antes da extinção. Aos demais, haverá adesão automática ao RGPS. Em verdade, o RGPS possui regras gerais, que serão aplicadas subsidiariamente ao RPPS quando necessário.

#### 2.1.4 Sistema de custeio da Seguridade Social

Em outro giro, o juízo acerca dos princípios da compulsoriedade e da contributividade nos levam à análise de como se dá o custeio da previdência social. A CF/88, em seu art. 195, informa que a seguridade social é financiada por toda a sociedade (direta e indiretamente), apresentando uma tríplice forma de custeio, mediante recursos provenientes dos governos, dos trabalhadores e das empresas<sup>6</sup>.

Simões informa que “relativamente aos dois últimos, a transferência dos recursos da sociedade ao sistema opera-se por via de tributos específicos, as

---

<sup>6</sup> 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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

contribuições para a seguridade social” (SIMÕES, 2013, p.39). Estas serão analisadas de forma aprofundada no tópico seguinte.

Neste momento importa salientar que o sistema de custeio da previdência social encontra-se inserido no sistema constitucional tributário, sendo de fundamental importância para a manutenção do próprio Estado. Uma das regras basilares do sistema de custeio é a regra da contrapartida, inserta no §5º do art. 195 da CF.

Segundo essa regra, há sempre necessidade de preexistência da fonte de custeio total para ser possível a criação, a majoração ou a extensão de quaisquer benefícios ou serviços da Seguridade Social, estando inseridos todos os benefícios concedidos pela Previdência Social. Nesse sentido explica Kertzman:

Um novo benefício deve ser financiado por uma nova fonte, não bastando apenas indicar recursos já existentes, sob o risco de padecer de inconstitucionalidade. [...] Os benefícios recentemente criados foram sempre acompanhados da instituição de novas fontes de custeio. Foi o que ocorreu com o benefício de aposentadoria especial para os trabalhadores filiados a cooperativas, que foi acompanhada por uma nova contribuição social (Lei 10.666/2003) (KERTZMAN, 2013, p. 71).

Desta feita, permite-se a construção de um equilíbrio entre despesas e receitas, de modo a promover manutenção do sistema e, conseqüentemente, a proteção dos que dele necessitam. Por isso, SIMÕES (2013) aduz que esta norma é essencial para manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro do sistema. Corrobora ainda que:

Evidencia-se a importância da regra da contrapartida na moralização do exercício das funções públicas, na medida em que são proibidas as benesses sociais desvinculadas de fundos para seu custeio. Acabou-se assim as concessões políticas que empurravam às gerações futuras o peso do encargo representam hoje o maior problema financeiro da maioria das nações europeias (SIMÕES, 2013, p. 35).

No entanto, esta norma não é aplicada aos regimes de previdência privados, mas apenas à seguridade social em seus regimes públicos, por ser ela financiada por toda a sociedade, como informa o art. 195 da CF, havendo farta jurisprudência nesse sentido<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> PREVIDENCIÁRIO E ADMINISTRATIVO. PREVIDÊNCIA PRIVADA. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. ISONOMIA ENTRE HOMENS E MULHERES. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. SÚMULAS STF 279 E 454. ART. 5º, I e XXXVI, 195, § 5º e 202, DA

Ainda importa salientar como se dá esse custeio, isto é, por quais mecanismos faz-se o financiamento do sistema de seguridade social. O art. 195 da CF/88 apresenta quatro fontes de custeio: o importador (através do PIS e CONFINS importação), a receita de loterias (por meio dos concursos de prognósticos), o trabalhador e o empregador e a empresa.

Os dois últimos merecem maiores comentários. São quatro as contribuições para a seguridade social que incidem sobre o empregador ou a empresa: a contribuição social patronal sobre a folha de pagamento; a contribuição ao PIS/PASEP; a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL); e a contribuição para financiamento da seguridade social (CONFINS).

Essas contribuições (mais especificamente o CONFINS e o PIS) terão normal incidência sobre o faturamento de várias operações realizadas pelas empresas, como, por exemplo, as relativas à energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, entre outros, nos termos da sumula nº. 659 do STF<sup>8</sup>.

No que diz respeito à contribuição social recolhida pelo trabalhador, SABBAG (2014) corrobora que o legislador constituinte acertou quando incluiu a contribuição do trabalhador dentre as fontes de financiamento da Seguridade Social, tendo em vista que, quando em necessidade, este mesmo trabalhador usufrui diretamente dos benefícios previstos.

Insta salientar que essa forma de custeio diz respeito a todo o sistema de Seguridade Social, estando incluído o Regime Geral de Previdência Social. No que tange aos Regimes Próprios de Previdência Social, são necessárias ainda algumas outras explicações.

As fontes primárias de financiamento dos RPPS são contribuições do ente estatal (no caso do objeto aqui estudado representa o ente federativo municipal), a compensação previdenciária, os fundos previdenciários (previstos no art. 6º da Lei nº

---

CF/88. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO, DE PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS STF 282 E 356. [...] 3. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que o art. 195, § 5º, da CF/88, somente diz respeito à seguridade social financiada por toda a sociedade, sendo alheio às entidades de previdência privada. 4. Alegação de ofensa a incisos do artigo 5º da Constituição Federal. Ofensa meramente reflexa. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 583687 RS, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 29/03/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-076 DIVULG 25-04-2011 PUBLIC 26-04-2011 EMENT VOL-02508-01 PP-00108)

<sup>8</sup> Súmula 659. É legítima a cobrança da COFINS, do PIS e do FINSOCIAL sobre as operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

9.717<sup>9</sup>) e as contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas (por intermédio das contribuições sociais previdenciárias).

Estas últimas constituem objeto do presente trabalho, mais especificamente as contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal. Desta feita, tendo sido apresentadas considerações acerca dos regimes previdenciários e da forma de custeio. Passemos a analisar uma das principais fontes de custeio, as supracitadas contribuições.

## **2.2 Contribuições Sociais Previdenciárias.**

### **2.2.1 Conceito e natureza jurídica.**

A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 149, que é de competência exclusiva da União a instituição de contribuições<sup>10</sup>. Essas contribuições são vinculadas à persecução de finalidades de intervenção no domínio econômico, de interesses de categorias profissionais ou econômico e de interesse social.<sup>11</sup>

Dentre as contribuições de interesse social, o art. 195 determinou a competência da União para a criação de contribuições sociais para custeio da Seguridade Social. Hugo de Brito Machado aponta a importância destas contribuições:

Com características ora de imposto, ora de taxa, as contribuições ditas paraestatais, ou sociais, ou de previdência, constituem para a doutrina jurídica, nacional ou estrangeira, um ponto de intermináveis controvérsias. No plano do direito positivo brasileiro vigente, ou, por outras palavras e mais precisamente, em face da Constituição Federal de 1988, o conceito de contribuição social ganhou um elemento importante para sua formulação, e de notável relevo no pertinente à definição de limites do Poder de Tributar (MACHADO, 2010, p. 432).

---

<sup>9</sup> Art. 6<sup>º</sup> Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1<sup>º</sup> e, adicionalmente, os seguintes preceitos [...].

<sup>10</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6<sup>º</sup>, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

<sup>11</sup> Desse apontamento SIMÕES (2013) propõe uma classificação acerca das contribuições, dividindo-as em: contribuições interventivas; contribuições corporativas, contribuições sociais gerais e contribuições sociais para a seguridade social. Desta feita, as contribuições sociais previdenciárias são espécies do gênero contribuições sociais.

Além da relevância quanto à definição dos limites ao Poder de Tributar, como apontado acima, a importância dessas contribuições se dá em razão de sua função, pois estas são destinadas a abastecer de recursos financeiros entidades governamentais vinculadas à seguridade social e desvinculadas do Tesouro Nacional.

Essa desvinculação ocorre por conta da existência de orçamento próprio para a seguridade social, nos termos do art. 165, §5º, III da CF/88<sup>12</sup>. Desse entendimento, conclui-se pelo caráter parafiscal dessas contribuições (que será analisado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte), que desde seu nascimento são destinadas a finalidades específicas.

Em outro giro, apesar de controvérsias doutrinárias<sup>13</sup> e disposição do Código Tributário Nacional<sup>14</sup>, o Supremo Tribunal Federal - STF já firmou entendimento acerca das espécies tributárias, dividindo-as em cinco: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais em sentido amplo e empréstimos compulsórios<sup>15</sup>.

As contribuições sociais previdenciárias são espécie do gênero contribuições sociais, tendo em vista que são destinadas exclusivamente ao custeio da Previdência Social. Desta feita, como apresentado pelo entendimento solidificado pelo STF, acima apontado, é patente a natureza jurídica dessas contribuições, pois se apresentam como tributos. Mas o que seriam tributos? Alguns doutrinadores possuem opiniões diferenciais acerca desse instituto.

---

<sup>12</sup> Art. 165. [...] §5º [...] III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

<sup>13</sup> Essas controvérsias giram em torno da existência de várias classificações e teorias criadas por doutrinadores, a saber: teoria bipartite (dividindo os tributos em vinculados ou não vinculados); teoria tripartite (dividindo os tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria); teoria quadripartite (que acrescenta os empréstimos compulsórios); e teoria quimpartite (posição adotada pelo STF).

<sup>14</sup> Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

<sup>15</sup> “Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário brasileiro, que a Constituição inscreve nos seus arts. 145 a 162. Tributo, sabemos todos, encontra definição no art. 3º do CTN, definição que se resume, em termos jurídicos, no constituir ele uma obrigação que a lei impõe às pessoas, de entrega de uma certa importância em dinheiro ao Estado. (...). As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 149), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195, CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1.) de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).” (ADI 447, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.)

Para AMARO (2014) os tributos constituem uma noção que se perde no tempo, abrangendo desde os pagamentos que eram feitos pelos vencidos aos vencedores, até a cobrança de pagamentos pelo soberano, como dever ou obrigação. Ainda segundo ele, no Estado de Direito, a dívida de tributo se apresenta como uma relação jurídica imposta e regradada pela lei.

Já segundo Hugo de Brito Machado, é desnecessária a conceituação desse instituto, pois:

Sabe-se que, em princípio, não é função da lei conceituar. A lei deve conter uma regra de comportamento. Entretanto, em face de controvérsias, às vezes a lei deve estabelecer conceitos. Isso aconteceu com o conceito de tributo, que é atualmente, no Brasil, legalmente determinado. [...] Assim, já agora se mostra sem nenhuma utilidade, no plano do direito positivo vigente, o exame dos diversos conceitos de tributo formulados pelos juristas e pelos financistas (MACHADO, 2010, p. 61 e 62).

O conceito apontado pelo autor é o previsto no art. 3º do CTN, que dispõe: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Desta feita, pode-se conceituar as contribuições sociais previdenciárias como, segundo PAULSEN (2014), espécies de tributos, destinadas a finalidades específicas, em hipóteses em que o Estado atua relativamente a um determinado grupo de contribuintes, não se tratando de situações gerais, custeadas por impostos, ou específicas e divisíveis, custeadas por taxa.

Já para Kertzman são “contribuições sociais previdenciárias aquelas destinadas exclusivamente ao custeio dos benefícios previdenciários.” (KERTZMAN, 2013, p.73). No mesmo sentido CARVALHO (2009) quando informa que o art. 149 da CF prevê três espécies de contribuições: interventivas, corporativas e sociais, dentre as últimas existem: as gerais e as destinadas à seguridade social, onde as previdenciárias são as que se destinam ao custeio dos benefícios previdenciários.

Ainda acerca da natureza jurídica, SIMÕES (2013) aponta que o que confere caráter tributário à contribuição social previdenciária é sua perfeita adequação ao conceito de tributo esculpido no art. 3º do CTN, onde ocorrendo a

hipótese de incidência e o fato gerador, há a subsunção do fato à norma e o surgimento do liame jurídico obrigacional<sup>16</sup>.

O autor assim aduz:

Essa é a relação jurídica entre o indivíduo que pratica o fato impositivo gerador da obrigação de contribuir para o Sistema de Seguridade Social, subsumindo o evento à norma e desencadeando a causalidade jurídica. O custeio da Seguridade Social, assim, opera-se por via da tributação, em modalidade específica denominada contribuição social (SIMÕES, 2013, p.50)

Desta feita, em se tratando de tributo e, assim como as demais espécies, apresentando suas diferenciações, a sistemática das contribuições sociais previdenciárias implica na determinação de seu regime jurídico próprio, que está incluído dentro do sistema constitucional tributário. Passa-se agora a analisar esse regime jurídico.

### 2.2.2 Regime jurídico das contribuições sociais previdenciárias.

#### a) Instrumento legislativo para a instituição de novas contribuições.

No estudo do regime jurídico das contribuições sociais previdenciárias, o primeiro ponto a ser analisado versa sobre o instrumento legislativo para a instituição de novas contribuições. A Constituição faculta, em seu art. 195, §4<sup>o</sup><sup>17</sup>, à União, no exercício de sua competência residual, a possibilidade de instituição de novas contribuições sociais.

No entanto, esse dispositivo não traz a possibilidade de instituição de contribuições sociais gerais (previstas no art. 149 da CF), mas apenas as destinadas à seguridade social. No caso das primeiras, devem ser observadas as limitações materiais de incidência (previstas no §2<sup>o</sup>, III, a e b do art. 149), e, por isso, poderão ser instituídas por lei ordinária.

Já no caso das contribuições sociais para a seguridade social, existem duas hipóteses: instituição de novas contribuições não previstas no art. 195 da CF e

---

<sup>16</sup> O autor assim apresenta: “Prescreve-se: “na hipótese X, entregue dinheiro ao Estado”. A prescritividade obriga ao contribuinte enquadrado na situação X o dever jurídico de adotar o comportamento Y (entregar dinheiro ao Estado)”.

<sup>17</sup> Art. 195. (...) § 4<sup>o</sup> - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

instituição das contribuições já previstas. Na primeira hipótese, deverão ser instituídas por lei complementar, pois é por esse meio que a União exerce a competência residual. Na segunda hipótese, basta lei ordinária para a instituição.

É o que ensina Sabbag:

Todas elas, previstas no caput do indigitado dispositivo, podem ser instituídas por lei ordinária, ou até mesmo, por medida provisória. Qualquer contribuição previdenciária, que venha a ser criada além das fontes acima enumeradas, configurará exercício da competência residual, cuja previsão subsiste no §4º do art. 195 da CF. estas, de outra banda, dependem de lei complementar, rechaçando a medida provisória (SABBAG, 2014, p.550).

O dispositivo acima apontado, o §4º do art. 195, faz remissão ao art. 154, I, impondo sua obediência, quando da criação de novas fontes para custeio da seguridade social. Esse dispositivo prevê que a União poderá instituir “mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”.

Acerca dessa previsão, surgiram diversas controvérsias sobre a necessidade ou não de a nova contribuição social possuir fato gerador ou base de cálculo diferente das dos impostos já existentes. O próprio STF já decidiu pela não aplicação da parte final do dispositivo em comento <sup>18</sup>, acabando por ferir a ideia de criação de nova subespécie, havendo, em verdade, a complementação de outra já existente.

Ainda cabe ressaltar, que apesar da previsão constitucional de necessidade de lei complementar para instituição de novas contribuições sociais

---

<sup>18</sup> Contribuição social. Constitucionalidade do artigo 1º, I, da Lei Complementar nº 84/96 . - O Plenário desta Corte, ao julgar o RE 228.321, deu, por maioria de votos, pela constitucionalidade da contribuição social, a cargo das empresas e pessoas jurídicas, inclusive cooperativas, incidente sobre a remuneração ou retribuição pagas ou creditadas aos segurados empresários, trabalhadores autônomos, avulsos e demais pessoas físicas, objeto do artigo 1º, I, da Lei Complementar nº 84/96, por entender que não se aplica às contribuições sociais novas a segunda parte do inciso I do artigo 154 da Carta Magna, ou seja, que elas não devam ter fato gerador ou base de cálculos próprios dos impostos discriminados na Constituição . - Nessa decisão está ínsita a inexistência de violação, pela contribuição social em causa, da exigência da não-cumulatividade, porquanto essa exigência - e é este, aliás, o sentido constitucional da cumulatividade tributária - só pode dizer respeito à técnica de tributação que afasta a cumulatividade em impostos como o ICMS e o IPI - e cumulatividade que, evidentemente, não ocorre em contribuição dessa natureza cujo ciclo de incidência é monofásico -, uma vez que a não-cumulatividade no sentido de sobreposição de incidências tributárias já está prevista, em caráter exaustivo, na parte final do mesmo dispositivo da Carta Magna, que proíbe nova incidência sobre fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados nesta Constituição . - Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário não conhecido. (STF - RE: 258470 RS , Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 21/03/2000, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 12-05-2000 PP-00032 EMENT VOL-01990-05 PP-00963)

previdenciárias, a União não tem sido receosa ao criar estas contribuições por meio de Emendas Constitucionais, como foi o caso da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

a) Adequação ao princípio da anterioridade nonagesimal.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à obediência ao princípio da anterioridade nonagesimal. Este princípio veda a cobrança de tributos antes de decorridos 90 (noventa) dias da data da publicação da lei instituidora ou majoradora, estando previsto expressamente na Constituição Federal: art. 150, III, c<sup>19</sup>.

Esse dispositivo menciona a obediência ao princípio da anterioridade anual, que consiste na impossibilidade de cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que for publicada a lei instituidora (art. 150, III, b). Ele, segundo EVANGELISTA (2012), tem como objetivo evitar surpresas ao contribuinte, limitando a incidência da lei que criar ou majorar tributos aos fatos que ocorram no exercício financeiro seguinte ao da majoração da lei.

A doutrina aponta que os dois princípios caminham conjuntamente, não havendo exclusão de um quando da incidência de outro e vice-versa, em razão da previsão do art. 150, III, c. Nesse sentido ensina Alexandre de Moraes:

[...] princípio da anterioridade mitigada ou nonagesimal não exclui a incidência do tradicional princípio da anterioridade, determinando ao art. 150, III, “c”, que ambos sejam aplicados conjuntamente, ou seja, em regra, os tributos somente poderá ser cobrados no próximo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, e, no mínimo, após 90 dias da data em que haja sido publicada a lei, evitando-se, assim, desagradáveis surpresas ao contribuinte nos últimos dias do ano (MORAES, 2006, p.863).

No entanto, essa previsão não é válida quando se trata de contribuições sociais previdenciárias, pois estas possuem regime diferenciado. O § 6º do art. 195, que prevê a incidência do princípio da anterioridade nonagesimal às contribuições

---

<sup>19</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - cobrar tributos: (...) c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.

sociais para a seguridade social, em sua parte final, exclui a incidência do princípio da anterioridade<sup>20</sup>.

Segundo os ensinamentos de Eduardo Sabbag, não se trata de uma exceção ao princípio da anterioridade anual, dentre tantas outras previstas<sup>21</sup>, mas “o legislador originário apenas quis demonstrar a existência de um prazo de anterioridade especial, para um tributo específico – a contribuição social-previdenciária -, ao qual não se aplica o art. 150, III, “b”, CF” (SABBAG, 2014, p.112).

Por fim, cabe ressaltar que há entendimento pacífico na jurisprudência no sentido de que nem todas as alterações realizadas nos elementos constituintes do tributo ensejam sua necessária majoração, como é o caso, por exemplo, de alteração no prazo de recolhimento<sup>22</sup>.

Neste primeiro capítulo buscou-se apresentar conceitos iniciais e introdutórios acerca do regime constitucional ligado às contribuições sociais previdenciárias, de modo a embasar um estudo mais aprofundado sobre o recolhimento dessas contribuições, a ser realizado no capítulo seguinte, com enfoque nos Regimes de Previdência Social aos quais podem estar ligados os servidores públicos das Câmaras Municipais.

### **3 A CÂMARA MUNICIPAL COMO ENTE ARRECADADOR DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

---

<sup>20</sup> 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".

<sup>21</sup> O art. 150 da CF, em seu §1º, traz diversas exceções ao princípio da anterioridade anual, dentre as quais: o Imposto de Importação, o Imposto de Exportação e o Imposto sobre Produtos Industrializados.

<sup>22</sup> STF. Súmula 669: Norma legal que altera o prazo de recolhimento da obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade.

### 3.1 A Câmara Municipal como órgão do Poder Legislativo.

#### 3.1.1 Posição constitucional

A Constituição Federal de 1988 determinou a independência e a harmonia entre os poderes do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário<sup>23</sup>. Também foi esta constituição que inseriu o Município como ente federado<sup>24</sup>, inovando de sobremaneira o ordenamento jurídico. É o que aponta Paulo Bonavides:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuraram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história. [...] as mudanças havidas [...] alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do país, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável do próprio sistema federativo (BONAVIDES, 2006, p.244).

No mesmo sentido COSTA (2014) informa que a Federação, no modelo delimitado pela CF/88, ganhou contornos especiais, com aspecto diferente dos demais sistemas federativos por conta da expressa menção aos Municípios. Esse *status* constitucional trouxe um relevo marcante e participação importante nos destinos do país.

Esse sistema federativo, englobando quatro entes distintos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, passou a estruturar o novo Estado Democrático de Direito, trazendo autonomia para estes entes, mediante os poderes de auto-organização, autoadministração e autogoverno, de modo a romper com o modelo anterior, o modelo da ditadura militar.

E foi buscando modificar esse modelo anterior, que se determinou a titularidade do poder, diretamente nas mãos do próprio povo<sup>25</sup>. Essa titularidade, somada a existência de três poderes independentes e harmônicos, aumentou a força da democracia como um todo. Segundo COSTA (2014) o processo eleitoral

---

<sup>23</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>24</sup> O Município foi previsto como ente federado nos artigos 1º e 18, este último trata da organização político-administrativa do Estado, assim dispendo: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>25</sup> Art. 1º. [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

criou uma relação entre o Legislativo e os eleitores; o voto secreto e universal representou uma grande revolução política.

Também a instituição dos três poderes em cada ente auxiliou na construção dessa independência e fortalecimento da autonomia prevista. Quanto aos Municípios, inovação constitucional no que diz respeito à participante individualizado da federação, José Nilo de Castro aduz:

O regime federativo e a tradição republicana revelam que os Municípios brasileiros, são coletividades políticas descentralizadas, possuem, ao lado da função administrativa, a função legislativa. Ver-se-á, então, que, dentro deste quadro, a existência do poder legislativo municipal assegura um grau suplementar à autonomia dos Municípios (CASTRO, 1995, p.2).

Nos termos da Constituição, o Município é composto pelo Poder Executivo (constituído pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito, sendo este um órgão unipessoal) e pelo poder Legislativo<sup>26</sup>. Este último é representado pela Câmara Municipal ou Câmara Legislativa, constituída pelos vereadores, tratando-se de um órgão colegiado.

Cada poder possui uma incumbência: ao legislativo cabe legislar, ao judiciário cabe aplicar a lei aos casos concretos (ou seja, a jurisdição) e ao executivo cabe a atividade de administrar. Essas são as funções típicas de cada poder. Mas eles também exercem funções atípicas (mesmo que em menor intensidade), é o que preleciona Di Pietro:

Os Poderes Legislativo e Judiciário, além de suas funções precípua de legislar e julgar, exercem também algumas funções administrativas, como, por exemplo, as decorrentes dos poderes hierárquico e disciplinar sobre os respectivos servidores (DI PIETRO, 2014, p. 53).

Em verdade, todos os poderes exercem um pouco das funções típicas dos outros poderes e é isso que lhes confere maior autonomia e independência, além de auxiliar no sistema de freios e contrapesos<sup>27</sup>. No que diz respeito aos

---

<sup>26</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

<sup>27</sup> O sistema de freios e contrapesos (*cheques and balances*) corresponde à Teoria da Divisão de Poderes, concebida por Montesquieu em sua obra *O Espírito das Leis*. Ele se baseou em outros pensadores, como Aristóteles e John Locke. Segundo esse sistema existe uma divisão bem definida

Municípios, a inexistência de um Poder Judiciário não impede sua autonomia, pois esta se supre pelo exercício dos outros dois poderes.

O legislativo municipal exerce sua função típica, editando leis para o Município, e também exerce funções atípicas administrativas, tanto no que diz respeito à aplicação de sanções a servidores faltosos (como o exemplo apresentado pela autora supracitada), quanto em relação a questões tributárias, como no caso do recolhimento de contribuições sociais previdenciárias.

As contribuições sociais previdenciárias, objeto tratado no capítulo anterior, são espécies de tributos com destinação específica para o custeio da Previdência Social, possuindo regime jurídico próprio e podendo ser enquadradas em quaisquer os regimes de previdência também já apontados.

No que diz respeito ao legislativo municipal, pode existir um Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, para o qual todos contribuem com descontos efetuados diretamente da folha de pagamento, cabendo à Câmara Municipal fazer o recolhimento desses tributos e o devido repasse. E se a Câmara Municipal não efetuasse esse recolhimento? Ou até mesmo o devido repasse?

Antes de apresentar a resposta a este questionamento é necessário fazer uma análise sobre a natureza jurídica da Câmara Municipal, bem como da forma como se dá esse recolhimento e o devido repasse, de modo permitir o entendimento da questão de forma mais completa. É o que se fará nos tópicos a seguir.

### 3.1.2 Natureza Jurídica

A Câmara Municipal ou Câmara Legislativa apresenta-se como órgão do Poder Legislativo Municipal, incumbido precipuamente da elaboração de leis. Como órgão público, ela representa a vontade do Estado, mais precisamente a vontade do povo, exercida mediante representantes eleitos (os vereadores), nos termos do parágrafo único do art. 1º da CF.

Cabe aqui conceituar os órgãos públicos. Para José dos Santos Carvalho Filho:

---

entre três poderes (legislativo, executivo e judiciário), cabendo a cada um uma função específica, mas de modo a permitir a harmonia e independência entre eles há também o exercício de outras funções (chamadas de atípicas).

Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanha as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos (CARVALHO FILHO, 2009, p. 12).

Já Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo apontam que:

Podemos conceituar órgãos públicos como unidades integrantes da estrutura de uma pessoa jurídica nas quais são agrupadas competências a serem exercidas por meio de agentes públicos. Como se vê, órgãos são meros conjuntos de competências, sem personalidade jurídica própria; são resultado da técnica de organização administrativa conhecida como “desconcentração” (ALEXANDRINO, PAULO, 2012, p. 120).

Desta feita, os órgãos públicos apresentam-se como unidades de atuação do Estado, criadas para realizar atividades específicas, com competências previamente delimitadas. Como unidades de atuação do Estado, segundo ALEXANDRINO e PAULO (2012), foram criadas teorias para justificar a atribuição ao Estado e às pessoas jurídicas de direito público dos atos das pessoas que agem em nome deles.

Essas teorias possuem relação direta com o conceito de órgão. São elas: a teoria do mandato, a teoria da representação e a teoria do órgão. Para Di Pietro, segundo a primeira teoria, a teoria do mandato, “o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato” (DI PIETRO, 2013, p.505).

Já segundo a teoria da representação, conforme anota Alexandrino, “o agente público seria equiparado ao representante das pessoas incapazes [...]. O agente seria uma espécie de tutor ou curador do Estado, que o representaria nos atos que necessitasse praticar” (ALEXANDRINO, PAULO, 2012, p.118). A doutrina aponta diversas críticas a essa teoria, como a impossibilidade de equiparar a pessoa jurídica ao incapaz<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> DI PIETRO (2014) aponta também como crítica a essa teoria: que esta implica a ideia de que o Estado confere representantes a si mesmo e que quando o representante ultrapassasse os poderes da representação, o Estado não teria como responder por esses atos perante terceiros prejudicados.

A última teoria, a teoria do órgão, é a mais aceita pela doutrina majoritária, bem como pela jurisprudência<sup>29</sup>. Fernanda Marinela consegue explicar a sua aceitação:

Considerando que as pessoas jurídicas não tem existência concreta, física, o direito precisou criar um modo para que essas pessoas manifestassem a vontade. Para resolver a situação, reconheceu-se que certas pessoas físicas são investidas no poder jurídico de praticar atos que serão atribuídos à pessoa jurídica. Dessa maneira, a vontade da pessoa jurídica se forma e se exterioriza com a atuação da pessoa física. Para essa teoria, as pessoas físicas foram qualificadas como órgãos das pessoas jurídicas cuja vontade formam e exteriorizam. Seguindo o raciocínio inverso, as pessoas jurídicas se valem das pessoas físicas como se fossem seus órgãos (MARINELA, 2013, p. 96).

Desse modo, a criação dos órgãos está afeta a ideia de manifestação da vontade do Estado, que o faz mediante atuação de agentes públicos, como, em continuação, informa a supracitada autora:

Nessa ideia foram criados os órgãos públicos, constituídos por pessoas físicas, os quais formam e exteriorizam a vontade da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse, não sendo assim uma vontade de alguém dele distinto, compondo uma relação orgânica (MARINELA, 2013, p. 96).

No que diz respeito à Câmara Municipal, esta, por meio de seus agentes (vereadores e demais servidores), representa a vontade do Estado e também do povo, como citado alhures. É espécie de órgão colegiado, composto e autônomo<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> CONTRATO NULO. PRETENSÃO À CONDENAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO. TEORIA DO ÓRGÃO. (...) Isso porque no direito administrativo brasileiro vigora a teoria do órgão. Por esta teoria, presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes que atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado. Assim, sendo o prefeito, agente político, pratica atos em nome do Município. Nesses casos a vontade é do próprio órgão da Administração Pública e não do sujeito que o praticou. (TRT-1 - RO: 01836008320085010521 RJ, Relator: Leonardo Dias Borges, Data de Julgamento: 30/06/2014, Décima Turma, Data de Publicação: 23/07/2014)

<sup>30</sup> A doutrina (Alexandrino, Meirelles, entre outros), de maneira geral, classifica os órgãos em três categorias: quanto à estrutura; quanto à atuação funcional; e quanto à posição estatal. Quanto à estrutura são classificados em simples (constituídos por um centro de competência) e compostos (reúnem diversos outros órgãos em sua estrutura). Quanto à atuação funcional são singulares (decisões nas mãos de um único agente) e colegiados (decisões são tomadas pela manifestação conjunta dos membros). Quanto à posição estatal são independentes, autônomos, superiores e subalternos. Outras classificações são apresentadas por outros doutrinadores, mas todas elas possuem apenas um objetivo: facilitar o estudo do seu objeto. Por isso, não há necessidade aqui de discorrer sobre variadas classificações.

A Câmara, como os demais órgãos, possui como principais características: ser resultado da desconcentração; não possuir personalidade jurídica; não possuir patrimônio jurídico próprio; não ter capacidade para representar em juízo a pessoa jurídica que integra; ter capacidade processual para defender em juízo suas prerrogativas funcionais; dentre outros.

Quando se analisa essas características, verifica-se que há um grande debate na doutrina e jurisprudência sobre a existência de capacidade jurídica e de capacidade judiciária nas Câmaras Legislativas, bem como capacidade tributária. O entendimento dessas questões é fundamental para responder às perguntas feitas no tópico anterior. Então passemos a analisá-las.

### 3.1.3 Capacidade jurídica *versus* capacidade judiciária

Como apresentado anteriormente, a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas mesmo assim pode ir a juízo defender suas prerrogativas funcionais, apesar de não poder representar em juízo a pessoa jurídica que integra, ou seja, o Município. Isso decorre de uma ficção jurídica criada pelo legislador. Passemos a entender.

Para que o processo tenha um desenvolvimento regular e válido é necessário que sejam preenchidos alguns requisitos, chamados de pressupostos processuais. Esses pressupostos se dividem em pressupostos processuais de existência e de validade. Interessando neste momento a análise dos últimos.

Dentre esses pressupostos processuais de validade encontram-se: a capacidade de ser parte e a capacidade de estar em juízo. A primeira significa a aptidão para figurar em uma ação como autor ou réu. A segunda diz respeito à aptidão para figurar no processo sem necessidade de assistência ou representação, nos termos do art. 7º do Código de Processo Civil<sup>31</sup>.

De acordo com Carvalho Filho, desse dispositivo se pode extrair os dois conceitos, pois:

A regra fundamental sobre a capacidade de ser parte está contida no art. 7º [...] A regra, é verdade, alude à capacidade de estar em juízo, exigindo a lei que, para tê-la, a pessoa deve estar no exercício de seus direitos. Mas é

---

<sup>31</sup> Art. 7º Toda pessoa que se acha no exercício dos seus direitos tem capacidade para estar em juízo.

verdade também que a capacidade de estar em juízo é um “plus” em relação à capacidade de ser parte. Desse modo é possível extrair do dispositivo a regra pertinente a esta última capacidade (CARVALHO FILHO, 2007, p. 3).

O autor continua, afirmando que o legislador referiu-se à “pessoa” como um ser dotado de personalidade, sendo assim, possui capacidade de ser parte toda pessoa física ou jurídica. Ocorre que, em vistas de proteger o patrimônio e demais direitos de determinados entes, o legislador criou uma ficção jurídica, estendendo a personalidade processual a determinados entes.

Essa personalidade processual (também chamada de capacidade judiciária) em nada confunde com a personalidade jurídica, tendo sido estendida a alguns entes despersonalizados, como, por exemplo, a massa falida, o espólio, o condomínio, a sociedade sem personalidade jurídica, dentre outros.

No caso da Câmara Municipal, esta não apresenta capacidade jurídica, posto que, como já tratado anteriormente, trata-se de órgão do poder legislativo municipal. No entanto, conforme corroboram Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A capacidade processual de certos órgãos públicos para defesas de suas prerrogativas está hoje pacificamente sustentada pela doutrina e aceita pela jurisprudência. A capacidade processual do órgão público para impetração de mandado de segurança, na defesa de sua competência, quando violada por outro órgão, é hoje matéria incontroversa (ALEXANDRINO, PAULO 2012, p. 122).

No mesmo sentido complementa Carvalho Filho:

Há de se concluir que os órgãos públicos, como entes despersonalizados que são, não tem capacidade de ser parte na relação processual, capacidade essa que deve ser atribuída à pessoa jurídica cuja estrutura pertença. [...] é preciso reconhecer que, a despeito da regra geral, tem sido plenamente admitida a sua personalidade judiciária, desde que, é claro, atendidas as condições acima enunciadas – serem eles integrantes da estrutura superior da pessoa federativa; terem a necessidade de proteção de direitos e competências outorgadas pela Constituição; e não se tratar de direitos de natureza meramente patrimonial (CARVALHO FILHO, 2011, p. 9 e 10).

Desta feita, pode-se explicar as características da Câmara Municipal, pois quando preenche os requisitos apontados pelo autor supracitado, reveste-se de personalidade judiciária, apesar de não possuir personalidade jurídica nem poder

representar em juízo a pessoa jurídica da qual faz parte. Esse também é o entendimento balizado pelo em nossos tribunais<sup>32</sup>.

Viu-se até o presente momento que a Câmara é órgão do poder legislativo municipal e, por isso, não possui capacidade jurídica, apesar de, quando preenchidos os requisitos necessários, revestir-se de capacidade judiciária.

Mas e quanto à capacidade tributária? É a Câmara Municipal responsável tributária no que diz respeito às contribuições sociais previdenciárias? Passemos agora analisar alguns conceitos fundamentais acerca da capacidade tributária, partindo de uma análise geral até especificar o caso das Câmaras Municipais.

## **3.2 Conceitos fundamentais acerca da capacidade tributária**

### **3.2.1 Competência versus capacidade tributária**

Inicialmente, antes de delinear conceitos específicos acerca da capacidade tributária, há que se fazer uma necessária distinção entre a capacidade tributária e a competência tributária, pois estas em nada se confundem, apesar de estarem intimamente ligadas.

A competência tributária mostra-se como conceito mais amplo e abrangente, tendo merecido relevância constitucional, posto que decorre diretamente das ideias de soberania e de poder de tributar. É o que ensina Hugo de Brito Machado:

No exercício de sua soberania o Estado exige que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita. Institui o tributo. O poder de tributar nada mais é que um aspecto da soberania estatal, ou uma parcela desta (MACHADO, 2010, p. 33).

---

<sup>32</sup> ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO COMISSIONADO DA CÂMARA DE VEREADORES - LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO E NÃO DA CÂMARA DE VEREADORES - PODER LEGISLATIVO QUE NÃO DETÉM PERSONALIDADE JURÍDICA, MAS PERSONALIDADE JUDICIÁRIA, PODENDO DEMANDAR APENAS EM DEFESA DE SUAS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS - SERVIDOR QUE EXERCEU MANDATO ELETIVO E EXERCE CARGO COMISSIONADO - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O CÔMPUTO COMO TEMPO DE SERVIÇO - ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (TRIÊNIO) DEVIDO - EXCLUSÃO DOS PERÍODOS JÁ PAGOS - INOCORRÊNCIA DE LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. Embora a Câmara Municipal possua orçamento próprio, sedimentou-se na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que ela é dotada de personalidade judiciária e não jurídica, motivo pelo qual só pode atuar judicialmente na defesa de seus interesses e prerrogativas institucionais. [...]. (TJ-SC - AC: 20130380269 SC 2013.038026-9 (Acórdão), Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 09/10/2013, Quarta Câmara de Direito Público Julgado)

E continua:

Organizado juridicamente o Estado, com a elaboração de sua Constituição, o Poder Tributário, como Poder Político em geral, fica delimitado (...) Ao poder tributário juridicamente delimitado e, sendo o caso, dividido dá-se o nome de competência tributária (MACHADO, 2010, p 34).

Sendo assim, a competência tributária, delimitada pela própria Constituição, possui papel fundamental na organização político-econômica do Estado. Segundo EVANGELISTA (2014), ela é o poder que a Constituição Federal atribui a certo ente político para que este institua um tributo, descrevendo, legislativamente, seus elementos principais.

Já Luciano Amaro informa que a Constituição optou por um sistema misto de partilha de competência e partilha do produto da arrecadação, sendo a competência tributária:

A aptidão para criar tributos [...] Todos tem, dentro de certos limites, o poder de criar determinados tributos e definir seu alcance, obedecidos os critérios de partilha de competência estabelecidos pela Constituição. A competência engloba, por tanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência [...] (AMARO, 2014, p.100).

Desta feita, infere-se que a competência, delimitada pela própria Constituição, consubstancia-se na aptidão dada aos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para criação de tributos e determinação de seus elementos constituintes, de modo a prover a dinâmica financeira estatal.

No que diz respeito à capacidade tributária, esta é a aptidão para figurar em um dos polos de uma relação jurídico tributária: seja o ativo, ou o passivo. Quando se trata do polo ativo, encontra-se o sujeito ativo da relação, que se refere ao lado credor da obrigação tributária.

### 3.2.2 O sujeito ativo da obrigação tributária (capacidade tributária ativa)

O art. 119 do Código Tributário Nacional assim dispõe: “Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento”. Desta feita, a capacidade tributária ativa está afeta à competência tributária.

No entanto, apesar de ser a competência tributária indelegável, o sujeito ativo não corresponde apenas às pessoas jurídicas de direito público interno, tendo em vista que as atividades de fiscalização e arrecadação de tributos podem ser feitas pelos entes parafiscais.

É o que preceitua PAULSEN (2014) quando informa que a competência, como parcela do poder fiscal, é indelegável, mas as funções fiscais (regulamentar, fiscalizar, lançar), são delegáveis, porquanto tal implica tão somente transferência ou compartilhamento da titularidade ativa ou apenas de atribuições administrativas, as de fiscalizar e lançar.

Acrescentando, Hugo de Brito Machado afirma que:

Não se há de confundir a competência para instituir o tributo, que decorre da Constituição Federal e é indelegável, com a competência para exigir o tributo na condição de sujeito ativo da respectiva obrigação, que pode ocorrer da atribuição feita pela lei (MACHADO, 2010, p. 147).

Dessa maneira, conforme ensina SIMÕES (2013) o sujeito ativo é aquele que possui capacidade tributária ativa determinada por lei e em não havendo tal determinação, será sujeito ativo a própria pessoa jurídica de direito público que instituir o tributo. Mas há casos de delegação da capacidade tributária ativa, onde a lei determina que o tributo seja cobrado por pessoa diversa do ente competente.<sup>33</sup>

No mesmo sentido, corrobora Eduardo Sabbag:

As pessoas jurídicas de Direito Público podem ser titulares, por delegação, das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos (parafiscalidade), ou executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária (art. 7º do CTN) (SABBAG, 2014, pg 706).

Nesses termos diz-se que existem dois tipos de sujeitos ativos: o direto (que corresponde aos entes federados detentores de competência tributária) e o indireto (correspondente aos entes parafiscais detentores de capacidade tributária ativa, para arrecadação e fiscalização de tributos).

### 3.2.3 O sujeito passivo da obrigação tributária

---

<sup>33</sup> O autor ainda informa que esse era o caso das contribuições sociais previdenciárias, que antes da unificação da cobrança de tributos federais, introduzida pela Lei nº 11.457/2007, eram cobradas diretamente pelo INSS (autarquia federal). Nesse caso o produto de toda a arrecadação era vinculado legalmente ao atendimento dos serviços e benefícios previdenciários de sua responsabilidade.

O sujeito passivo da relação obrigacional tributária é o devedor, quem deve pagar o tributo. O CTN faz distinção entre o sujeito passivo da obrigação principal e o da obrigação acessória. Preceitua o art. 121 do CTN que o sujeito passivo da obrigação principal corresponde à pessoa obrigada ao pagamento do tributo, podendo ser o contribuinte ou o responsável<sup>34</sup>.

Conforme informa Sabbag:

A sujeição passiva é matéria adstrita ao polo passivo da relação jurídico-tributária. Refere-se, pois, ao lado devedor da relação intersubjetiva tributária, representado pelos entes destinatários da invasão patrimonial na retirada compulsória de valores, a título de tributos (SABBAG, 2014, p. 711).

No mesmo sentido PAULSEN (2014) corrobora, informando que a lei pode obrigar os indivíduos ao cumprimento da obrigação de pagar o tributo ou a suportarem a respectiva execução, mediante diversas formas, não apenas o contribuinte, mas também terceiros quando se encontrem em posições específicas ou incorram em infrações que dificultem ou comprometam a arrecadação.

AMARO (2014) complementa apontando que a identificação do sujeito passivo da obrigação principal depende da verificação da pessoa que de acordo com a lei tem o dever de pagar a obrigação, não importando indagar que espécie de relação essa pessoa possui com o fato gerador do tributo.

Sendo assim, nos termos do art. 121, acima mencionado, surgem dois sujeitos que podem figurar no polo passivo da relação tributária: o contribuinte e o responsável. De acordo com esse dispositivo, o contribuinte corresponde à pessoa que tenha alguma espécie de relação pessoal com a situação que configura o fato gerador do tributo.

Já o responsável corresponde àquele que, apesar de não possuir relação pessoal com a situação que constitui o fato gerador, ou seja, não é contribuinte, a lei impôs a ele de forma expressa a obrigação em relação ao pagamento do tributo.

---

<sup>34</sup> Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.

Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:

I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;

II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.

Hugo de Brito Machado apresenta um exemplo elucidador para diferenciar as duas espécies de sujeito passivo: o contribuinte do responsável:

Um exemplo esclarecerá esses conceitos: o contribuinte do imposto de renda, conforme o art. 45 do CTN, é o titular da disponibilidade econômica ou jurídica da renda ou dos proventos de qualquer natureza. É aquele que aufera a renda ou os proventos. Mas a lei pode atribuir a fonte pagadora dessa renda ou desses proventos, a condição de responsável pelo recolhimento do imposto correspondente (CTN, art. 45, parágrafo único). A fonte, no caso, é o sujeito passivo da obrigação principal, porque está obrigada a fazer o pagamento do tributo. Não é contribuinte, porque não auferiu a renda ou os proventos, mas é responsável porque a lei lhe atribuiu a obrigação de efetuar o pagamento do tributo (MACHADO, 2010, p. 149 e 150).

O autor também esclarece o conceito com outro exemplo que se refere aos impostos de ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados quando há transporte de mercadorias desacompanhadas dos documentos exigidos pela lei, onde se torna responsável o transportador (MACHADO, 2010).

Dessa maneira, percebe-se que o mesmo ocorre com a Câmara Municipal no caso das contribuições sociais previdenciárias. O contribuinte é o servidor, havendo desconto em sua remuneração para fins de custeio da previdência social, a Câmara figura-se como responsável tributário, porque cabe a ela o recolhimento e repasse dessas verbas.

É o mesmo que acontece com o imposto de renda. Essa relação entre a Câmara Municipal e o recolhimento e repasse das verbas oriundas de contribuições sociais previdenciárias, que a torna responsável tributária, será analisada no próximo tópico, com o estudo do regime de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias.

### **3.3 Regime de arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias**

#### **3.3.1 A parafiscalidade.**

Como visto no capítulo 1 do presente trabalho, as contribuições sociais possuem caráter parafiscal. Segundo o dicionário Priberam da Língua Portuguesa, parafiscal é relativo à parafiscalidade e parafiscalidade significa um “conjunto de

taxas e quotizações cobradas, pela autoridade do Estado, em proveito de administrações ou de organismos autônomos”<sup>35</sup>.

Para Simões a “parafiscalidade é a delegação da capacidade tributária ativa pela pessoa política competente para a criação do tributo a outra pessoa jurídica, de direito público ou privado que persiga finalidade social” (SIMÕES, 2013, p.51).

Sabbag explica o conceito de forma mais pormenorizada quando afirma que:

A atribuição das funções administrativas, no bojo da delegação da capacidade tributária ativa, pode indicar, por determinação legal, que os recursos arrecadados serão de livre disponibilidade da entidade delegatária, para fins de sustentação das finalidades precipuamente institucionais. Quando tal circunstância ocorre, exsurge o fenômeno conhecido como parafiscalidade, o que impõe, em certos casos, a denominação das contribuições especiais, previstas no art. 149, *caput*, da CF, de contribuições parafiscais (SABBAG, 2014, p. 400).

Desta feita, pode-se inferir que a parafiscalidade, como o próprio nome induz a pensar, é aquilo que anda ao lado do fiscal, ou seja, tudo o que possuir caráter parafiscal não possui finalidade de prover os cofres públicos para impulsionar a economia, mas prover um fundo de natureza social e isso também a difere da extrafiscalidade<sup>36</sup>.

Ainda segundo SIMÕES (2014), quando se trata de parafiscalidade, havendo a delegação da capacidade tributária ativa, essa não se limita apenas à delegação da capacidade de cobrança, mas também à detenção do produto pelo arrecadador. É esse ponto que difere a parafiscalidade da sujeição ativa auxiliar.

Em algumas situações verifica-se que a lei instituidora do tributo indica sujeito ativo diferente daquele que possui a competência respectiva. Nesses casos, segundo indica Paulo de Barros Carvalho:

Estará o estudioso habilitado a reconhecer a duas situações juridicamente distintas: a) o sujeito ativo, que não é titular da competência, recebe

---

<sup>35</sup> Esse conceito pode ser encontrado através de pesquisa no site do dicionário por meio do seguinte endereço eletrônico: <http://www.priberam.pt/DLPO/parafiscalidade>

<sup>36</sup> A extrafiscalidade, como informa SABBAG (2014), corresponde a um instrumento financeiro empregado pelo Estado para estimular ou inibir condutas, tendo em vista a consecução de finalidades que não se esgotam na arrecadação, propondo-se a um papel que objetiva corrigir externalidades. Esse é o caso dos impostos de importação e exportação que podem ter suas alíquotas alteradas por simples decreto (uma exceção ao princípio da legalidade estrita), de modo a permitir o alcance de um equilíbrio econômico, mediante o incentivo de compra ou venda de produtos.

atribuições de arrecadar e fiscalizar o tributo, executando as normas legais correspondentes (CTN, art. 7º), com as garantias e privilégios processuais que competem à pessoa como legislou (CTN, art. 7º, §1º), mas não fica com o produto arrecadado, isto é, transfere os recursos ao ente político; ou b) o sujeito ativo indicado recebe as mesmas atribuições do item a, acrescidas da disponibilidade sobre os valores arrecadados, para que aplique no desempenho de suas finalidades específicas (CARVALHO, 2012, p. 292 e 293).

Nesses casos apontados acima pelo autor percebe-se uma diferença fundamental. No primeiro, a entidade funciona apenas como arrecadador, transferindo o produto da arrecadação ao ente político, configurando a sujeição ativa auxiliar. Já no segundo, o produto arrecadado fica com a entidade arrecadadora, que o utiliza em suas finalidades específicas, configurando a parafiscalidade.

A parafiscalidade decorre de norma infraconstitucional, da mesma norma que institui o tributo, com foco no tema do presente trabalho, da mesma norma que institui a contribuição social previdenciária. Trata-se de uma regra, não de uma espécie tributária distinta das demais. Como aponta Simões:

Apesar de a regra determinar apenas a alteração da sujeição ativa tributária, o uso reiterado da expressão “contribuições parafiscais” chegou a sugerir uma nova espécie de tributo, com o que não podemos acordar. [...] A alteração da sujeição ativa tributária não tem o condão de alterar a natureza do tributo por ela atingida, tampouco de conceder-lhe status de nova espécie (SIMÕES, 2013, p. 54 e 55).

Sendo assim, tratam-se apenas de contribuições destinadas a entidades com finalidades específicas. Simões também informa que parafiscalidade não é “sinônimo de vinculação específica, característica das contribuições. Todas as contribuições parafiscais tem produto vinculado, mas nem todas as contribuições vinculadas são parafiscais” (SIMÕES, 2013, p. 55).

Isso ocorre porque não apenas as contribuições sociais possuem caráter parafiscal, mas também outros tributos, como as quantias exigidas pela OAB (Ordem dos Advogados do Brasil – autarquia federal) e o pedágio cobrado pelo DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A. – entidade paraestatal), dentre tantos outros<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Para CARVALHO (2012), todas as espécies impositivas são instrumentos idôneos de parafiscalidade, mesmo as contribuições sociais de melhoria, onde não há notícias concretas a respeito desse uso (pois isso não impede sua inclusão entre as formas jurídicas disponíveis para esse fim).

No que diz respeito ao esquema da parafiscalidade relacionado às contribuições sociais previdenciárias arrecadadas pela Câmara Municipal, devem ser feitas maiores explicações. A Câmara Municipal é o órgão do poder legislativo que arrecada e recolhe o tributo conhecido como contribuição social previdenciária.

Esse tributo possui destinação específica: prover os regimes de previdência dos servidores públicos da Câmara Municipal, RPPS ou RGPS a depender do caso, de modo a garantir a percepção dos benefícios previdenciários por aqueles que deles necessitem, tudo em conformidade com o Sistema de Previdência Social (de caráter obrigatório e contributivo).

A parafiscalidade configura-se em razão de não ser a Câmara Municipal o ente competente para instituir o referido tributo, sendo assim, o tributo que não possui finalidade de prover os cofres públicos possui natureza fiscal. Mas a Câmara figura apenas no sentido de arrecadação e recolhimento das contribuições, transferindo o produto arrecadado à unidade gestora do RGPS ou ao INSS no caso de contribuintes ligados a esse sistema.

De modo a aprofundar esse entendimento, analisaremos nos tópicos seguintes as transformações ocorridas no regime de recolhimento e arrecadação das contribuições sociais previdenciárias, passando por uma análise dos impactos trazidos pela Lei nº. 11.098/05 e, em seguida, estudaremos de forma específica o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos da Câmara Municipal.

### 3.3.2 Advento da Lei nº. 11.098/05.

A Lei nº. 11.098/05 alterou de sobremaneira o sistema de arrecadação, fiscalização e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias. Antes de outubro de 2004 as atribuições de arrecadar, fiscalizar, recolher, lançar e normatizar eram de competência do Instituto Nacional do Seguro Social, o INSS.

A Medida Provisória 22, posteriormente convertida na lei acima apontada, transferiu as competências tributárias do INSS para o Ministério da Previdência Social, com a criação da Secretaria da Receita Previdenciária. Segundo Ivan Kertzman, a criação desse órgão teve como principal objetivo:

Preparar a fusão do Fisco Previdenciário com a Receita Federal no intuito de dar maior efetividade à fiscalização dos tributos federais. A fusão tentou ser implementada com a edição da MP 258/2005, de 21/07/2005, que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. [...] somente com a aprovação da Lei 11.457/2007 foi finalmente criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil (KERTZMAN, 2013, p. 289).

Após a criação desse órgão, a competência do INSS foi restrita à administrar os benefícios previdenciários, cabendo à SRFB todas as competências referentes à tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias. Desta feita, foram unificadas as arrecadações de tributos federais com as contribuições sociais.

A lei que criou a SRFB usurpando as competências tributárias do INSS, segundo Machado:

É flagrantemente inconstitucional. Primeiro porque viola a autonomia constitucionalmente assegurada à atividade de seguridade social. [...] Segundo porque, mesmo sendo uma lei ordinária, trata de gestão financeira e patrimonial da Administração direta e indireta, matéria constitucionalmente reservada à lei complementar. [...] Talvez o Governo não tivesse, na ocasião, meios para obter do Congresso Nacional uma lei complementar, e se valeu, por isso, da imprecisão dos limites das matérias reservadas a essa espécie normativa (MACHADO, 2010, p. 439).

Percebe-se que existe certa insatisfação na doutrina quanto à ocorrência dessa usurpação de competências. Para Simões o INSS:

Era o mais famoso caso de parafiscalidade na legislação tributária brasileira. Ao INSS era atribuída a sujeição ativa na relação tributária para arrecadação e detenção das contribuições previdenciárias [...]. Com a criação da “Super Receita”, a Receita Federal do Brasil passou a ser sujeito ativo auxiliar da União Federal, que apenas destina os valores arrecadados à autarquia federal. Considerando como conceito de parafiscalidade a arrecadação e detenção em conjunto, o caso do INSS deixou de ser exemplo (SIMÕES, 2013, p. 53).

Esses conceitos de parafiscalidade e de sujeição passiva auxiliar foram apresentados no tópico anterior, de modo a permitir o entendimento deste ponto. Agora cabe ressaltar a questão da compensação de indébitos, que antes da criação da SRFB era regida diversamente, em razão de os tributos em geral eram por ela administrados e as contribuições sociais pelo INSS.

Com a unificação das competências tributárias em face da SRFB, poderia ser pensado que a lei teria aberto a oportunidade de compensação de quaisquer

espécies de indébitos, mas a Lei n. 11.457/07, em seu art. 26, parágrafo único, dispôs que não se aplica o artigo 74 da Lei n. 9.430/96<sup>38</sup> às contribuições sociais, posto que estas se destinam a fundo próprio, cujos valores não se destinam ao cofre da União.

Passemos agora à análise de forma geral do Regime Próprio de Previdência Social ao qual podem estar ligados os Servidores Públicos da Câmara Municipal, de modo a aprofundar mais ainda o entendimento acerca da responsabilidade pela arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores da Câmara Municipal.

### 3.3.3 Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais.

Como já tratado anteriormente, as contribuições sociais como fontes de custeio da seguridade social dos servidores públicos encontram amparo nos artigos 149 e 195 da CF. No § 1º do art. 149, são conferidos poderes a todos os entes federados para que possam instituir contribuições, cobradas de seus servidores, para o custeio do sistema de previdência e assistência social, em seu próprio benefício, estando estabelecido, ainda, que a alíquota não seja inferior ao da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União<sup>39</sup>.

Foi a Emenda Constitucional nº 41/2003 que trouxe o verdadeiro embasamento para a contribuição social dos servidores públicos com a modificação do art. 40<sup>40</sup>. Em âmbito infraconstitucional, foi criada a Lei nº 9.717, de 1998, dispondo sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes federados.

Essa lei sofreu algumas alterações, principalmente pela Lei nº. 10.887. Dentre as atuais disposições ressalta-se que as contribuições para a Previdência só

---

<sup>38</sup> Art. 74. O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão.

<sup>39</sup> Art. 149 (...) § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

<sup>40</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

podem ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes (art. 1º, III). A lei também veda a inclusão nos benefícios de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, etc.

Em outro giro, vem se percebendo que os Estados, Distrito Federal, Municípios e União têm efetuado descontos nas contribuições previdenciárias incidentes sobre várias espécies de verbas que possuem caráter indenizatório, bem como de verbas que não compõem os proventos de aposentadoria de seus servidores.

Ocorre que existe entendimento jurisprudencial sólido no sentido de que não podem ser realizados descontos nas verbas de natureza transitória, ou seja, aquelas que não incorporam à remuneração para fins de aposentadoria e as que possuem caráter indenizatório não podem sofrer desconto a título de contribuição previdenciária<sup>41</sup>.

A lei ainda faz um *link* entre o RPPS e o RGPS quando dispõe que não podem ser concedidos, no RPPS, benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social. Também faculta aos entes federados a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

Em outro giro, a nova legislação veda a criação de mais de um RPPS dos servidores públicos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, salvo disposição em contrário prevista na Constituição, conforme prevê a Portaria MPAS nº. 4.992/1999<sup>42</sup>.

Essa disposição permite um maior controle dos gastos, pois, segundo Gushiken:

Esta profusão de organismos e procedimentos administrativos pode criar centros difusos de autoridade, dificultar a padronização de critérios para concessão de aposentadorias, facilitar as fraudes, incentivar a formação de interesses corporativos e dificultar a fiscalização e a transparência (GUSHIKEN, et al., 2002, p.37).

---

<sup>41</sup>PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. NÃO INCIDÊNCIA.1. A contribuição previdenciária não incide sobre o terço constitucional de férias, percebido pelos servidores públicos federais, por constituir verba que detém natureza indenizatória e que não se incorpora à remuneração para fins de aposentadoria.[...] 4. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg na Pet 7.190/RJrj, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 14/04/2010, DJje 1005/2010)

<sup>42</sup> Art. 10. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social dos servidores públicos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime próprio de previdência social em cada ente estatal, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

No caso das Prefeituras, estas não estão obrigadas a instituir um Regime Próprio de Previdência Social para os seus servidores, em não existindo um RPPS, os servidores serão filiados obrigatoriamente ao RGPS. Por isso mesmo e de modo a garantir a sobrevivência financeira de pequenos municípios, a lei estabeleceu limites para a criação dos RPPS.

A Lei nº 9.717 trouxe essa limitação quando dispôs sobre a necessidade de:

Art. 1º [...] IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais.

Ela não previu uma quantidade mínima de segurados, deixando a cargo do administrador essa incumbência, de modo a permitir, caso a caso, a implementação do regime de acordo com critérios atuariais. De certo modo, esse limite acabou se tornando muito vazio e permitindo uma discricionariedade que pode acabar sendo prejudicial, mas este não é o ponto a ser analisado aqui.

Importa analisar que, como previsto, no âmbito municipal só é possível a existência de um RRPS dos servidores públicos, o qual engloba os servidores da Câmara Municipal. A esta compete a arrecadação e o recolhimento das contribuições sociais previdenciárias de seus servidores ao RRPS municipal.

Em verdade existem três fases: a de contribuição (na qual se define o percentual a ser descontado a título de contribuições); a de arrecadar (na qual há a retenção, diz respeito ao desconto que deve ser feito por um responsável determinado por lei); e o recolhimento (que diz respeito à transferência dos valores aos cofres da previdência social).

Esse trâmite deve ser obedecido pela Câmara Municipal no que diz respeito às contribuições de seus servidores, devendo, ainda, ser efetuado repasse ao RPPS ou ao RGPS, a depender do caso. Irregularidades perpetradas no decorrer dessas fases podem gerar inscrição negativa no extrato previdenciário. Mas essas irregularidades devem ser imputadas à Câmara ou ao Município respectivo?

Como será analisado no capítulo seguinte, para que o Município possa realizar regularmente convênios, contratos, empréstimos, etc., há necessidade,

dentre outros, que seja expedido o CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária) pela Secretaria de Políticas de Previdência Social. Em caso de existirem irregularidades, não é expedido esse certificado, impossibilitando a realização dessas transações.

O não recolhimento das contribuições sociais nesse caso não apenas impossibilita a expedição do CRP, mas também dá ensejo à inscrição do ente em “cadastros de restrição ao crédito”, como o SIAF e o CAUC, bem como na Dívida Ativa da União, impedindo ainda expedição de Certidão Negativa de Débito ou Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa.

Esses questionamentos serão esclarecidos no próximo capítulo, onde será verificada uma mudança no entendimento jurisprudencial acerca da responsabilização do Município sobre o não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal.

## **4 ORIENTAÇÕES DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RAZÃO DO INADIMPLEMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL**

### **4.1 A Câmara Municipal como responsável tributário**

#### 4.1.1 A responsabilidade por substituição

Como tratado no capítulo anterior, o Código Tributário Nacional traz, em seu art. 121, parágrafo único, a figura de dois sujeitos passivos da obrigação tributária: o contribuinte e o responsável. Também, como já tratado, mas de forma geral, esses dois sujeitos em nada se confundem. Neste momento iremos analisar a figura do responsável e apresentar a Câmara Municipal como responsável tributária.

Segundo Sabbag:

Em princípio, o tributo deve ser cobrado da pessoa que pratica o fato gerador. Nessas condições, surge o sujeito passivo direto (“contribuinte”). Em certos casos, no entanto, o Estado pode ter necessidade de cobrar o tributo de uma terceira pessoa, que não o contribuinte, que seja o sujeito passivo indireto (“responsável tributário”) (SABBAG, 2014, p. 725).

Sendo assim, surge a figura do responsável tributário, de grande relevância para o direito brasileiro, que será tratada neste momento de forma mais aprofundada, de modo a explicitar o papel da Câmara Municipal como responsável pelo recolhimento das contribuições sociais previdenciárias.

Antes de apresentar as espécies de responsabilidade, insta ressaltar a faculdade dada ao legislador para adequar as formas de tributação através desse instituto, conforme aponta Luciano Amaro:

A figura do responsável aparece na problemática da obrigação tributária principal por uma série de razões que são valorizadas pelo legislador ao definir a sujeição passiva tributária. Após definir o fato gerador e, naturalmente, localizar a pessoa que deveria (ou poderia) ocupar o polo passivo da obrigação tributária na condição de contribuinte, o legislador pode ignorar esse personagem e eleger como sujeito passivo outra pessoa (que tenha relação com o fato gerador) (AMARO, 2014, p.304).

Cabe ainda ressaltar que a responsabilidade tributária só pode ser determinada por lei<sup>43</sup>. É vedada qualquer espécie de transferência implícita desses encargos. O art. 123 do CTN<sup>44</sup> não permite a utilização de convenções particulares para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias, mostrando-se como importante instrumento de proteção ao Fisco.

O art. 128 do CTN<sup>45</sup> nos direciona para a existência de duas espécies de responsabilidade, aquela em que há a exclusão da responsabilidade do contribuinte e aquela em que há atribuição do cumprimento da obrigação à terceiro. São elas: a responsabilidade por substituição e a responsabilidade por transferência.

Tratemos neste momento da segunda. A responsabilidade por transferência ocorre quando terceiro ocupa o lugar do contribuinte em razão da ocorrência de fato posterior que implica nessa transferência, desde que haja expressa previsão legal. Em outras palavras, depois de surgida a obrigação tributária contra determinada pessoa, ela é transferida a terceiro em razão da ocorrência de um fato posterior.

O CTN prevê três situações em que há responsabilidade por transferência: a responsabilidade dos devedores solidários, a responsabilidade dos devedores sucessores e a responsabilidade dos terceiros devedores. Para Carvalho, “as relações jurídicas integradas por sujeitos passivos alheios ao fato tributário apresentam natureza de sanções administrativas” (CARVALHO, 2012, p. 393).

Em se tratando ou não de espécies sancionatórias, o legislador previu essas hipóteses em situações em que, claramente, existe um fato que muda a forma de análise da relação tributária e que implica na necessidade de transferência da sujeição passiva. Em que pese a importância do estudo desse assunto, o foco aqui é a análise da responsabilidade por substituição, vejamos.

---

<sup>43</sup> Mas também a lei em si não pode estabelecer responsabilidade tributária para pagamento de determinado tributo a qualquer terceiro responsável. É necessário, como determina o próprio art. 121, parágrafo único, que o terceiro escolhido tenha um mínimo de vinculação com o fato gerador da respectiva obrigação, seja esse vínculo de qualquer natureza. Por isso Sabbag informa que “é de suma importância a aferição da intensidade do vínculo, que, existindo, deve se mostrar na dosagem precisamente correta” (SABBAG, 2014, p. 728).

<sup>44</sup> Art. 123. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.

<sup>45</sup> Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação.

A responsabilidade por substituição ocorre quando a lei determina que o responsável ocupe o lugar do contribuinte desde o nascimento da obrigação tributária, ou seja, desde a ocorrência do fato gerador. Segundo RODRIGUES (2004), nos casos de substituição tributária, o sujeito passivo verdadeiro e próprio não figura em posição equiparada ao substituto tributário, pois apenas este último é encarregado com exclusividade a efetuar o pagamento do tributo ao Fisco.

Desta feita, a obrigação de pagar o tributo é desde o início do responsável, estando o contribuinte desonerado desses deveres. Importantes comentários feitos por Alexandre Barros Castro sobre a responsabilidade por substituição, abaixo transcritos:

Importante observar que tal instituto se dá de forma exclusiva, sem qualquer solidariedade ou caráter subsidiário. Por imposição legal, à fonte pagadora é conferida a obrigação de reter e recolher aos cofres públicos a parcela paga aos seus assalariados ou assemelhados, sob pena de, em não o fazendo, sobre si recaírem todos os ônus da exação, sem que para tanto reste-lhe qualquer direito de regresso contra o real contribuinte, haja vista que a fonte pagadora assume inteiramente o polo passivo da obrigação tributária (o que auferiu a renda), afastando por completo aquele (CASTRO, 2002, p. 91).

Assim acontece a substituição, não havendo qualquer responsabilidade solidária entre o responsável substituto e o real contribuinte. Outro ponto importante diz respeito à utilização do instituto da responsabilidade tributária por substituição para atendimento dos interesses da Administração Tributária, devido às dificuldades existentes para a arrecadação e fiscalização dos tributos.

Segundo QUEIROZ (2002), o regime jurídico da substituição tributária se justifica por três motivos: dificuldade em fiscalizar contribuintes pulverizados, necessidade de evitar a evasão fiscal ilícita em razão da concentração da fiscalização e como medida importante para acelerar a arrecadação e disponibilidade dos recursos.

SABBAG (2014) apresenta como exemplos de tributos onde há a ocorrência da substituição tributária o ICMS e o Imposto de Renda, exemplificando: o empregador, com relação ao imposto de renda relativo à renda do empregado; os fundos de previdência privada, que devem reter o Imposto de Renda e repassar à União; a usina, com relação ao ICMS devido pelo produtor rural na comercialização da cana; entre outros.

Assim, sempre que houver alguma irregularidade quanto à arrecadação e ao repasse dessas espécies de tributos, o Fisco deve se voltar contra o responsável previsto em lei, não contra o contribuinte. Da mesma forma que o Imposto de Renda é retido na fonte e é o empregador o responsável pela arrecadação e recolhimento deste imposto, figurando, assim, como substituto tributário, também o é no caso das contribuições sociais previdenciárias.

De modo geral, o art. 30 da Lei 8.212/91<sup>46</sup> que a empresa/empregador é obrigada/o a realizar a arrecadação e recolhimento das contribuições, descontando-as da remuneração paga ao trabalhador, sendo assim a responsável tributária. Esse dispositivo diz respeito ao recolhimento de uma das fontes de custeio da seguridade social (o empregado) para o RGPS. É importante ressaltar que o conceito de empregador quando se trata de contribuições sociais previdenciárias deve ser visto de forma abrangente, consoante entendimento do STF<sup>47</sup>.

Por isso, o mesmo ocorre nas relações entre empregado e empregador quando as contribuições se destinam a um RPPS. Nessa situação podemos criar a hipótese em que a Câmara Municipal figure como “empregadora imediata” e o Município como “empregador mediato” e os servidores do legislativo municipal como “empregados”. Essa hipótese é bem real e concreta, podendo ocorrer de duas formas.

A Câmara Municipal é a responsável pela arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos seus servidores. Pode ocorrer a situação em que as verbas recolhidas sejam repassadas ao Fisco para o custeio de

---

<sup>46</sup> Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

I - a empresa é obrigada a:

- a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;
- b) recolher os valores arrecadados na forma da alínea a deste inciso, a contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência; (Redação dada pela Lei nº 11.933, de 2009). (Produção de efeitos).
- c) recolher as contribuições de que tratam os incisos I e II do art. 23, na forma e prazos definidos pela legislação tributária federal vigente;

<sup>47</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. COFINS. PESSOA JURÍDICA SEM EMPREGADOS. EXIGÊNCIA. 1. O enunciado do art. 195, caput, da CF/88 "a seguridade social será financiada por toda a sociedade" revela a intenção do legislador constituinte de não excluir de ninguém a responsabilidade de custeá-la. O vocábulo "empregador" constante do inciso I desse artigo abrange a pessoa jurídica empregadora em potencial. Precedentes: RE 335.256-AgR e RE 442.725-AgR. 2. Agravo regimental improvido. (STF - RE-AgR: 249841 PR, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 28/03/2006, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-05-2006 PP-00034 EMENT VOL-02231-03 PP-00457)

um RPPS dos servidores públicos municipais, ou para o RGPS, pois como já apresentado não há obrigatoriedade de criação de RPPS e em não havendo, os servidores são ligados ao RGPS.

Desta feita, em qualquer hipótese, a Câmara mostra-se como responsável tributária por substituição quando se tratam das contribuições sociais previdenciárias de seus próprios servidores. E se a Câmara não efetuar a arrecadação, recolhimento e repasse dessas contribuições ao Fisco? Ele poderá se voltar apenas contra ela? Ou, por ser apenas um órgão e fazer parte da pessoa jurídica Município (ente federado), o Fisco se voltará contra o Município?

A partir de agora passaremos a analisar dois posicionamentos jurisprudenciais acerca desse tema. Em verdade, houve uma modificação no entendimento jurisprudencial dominante, que, em razão de diversos argumentos, preconizava a responsabilização autônoma da Câmara. Analisemos esses argumentos.

#### 4.1.2 Responsabilidade autônoma da Câmara

A Câmara Municipal, até pouco tempo, era vista, em razão de entendimentos jurisprudenciais sólidos, como responsável tributária por substituição de forma autônoma, não havendo imputação de seus débitos ao Município do qual faz parte. Passemos a analisar os principais argumentos que embasavam esse entendimento.

O primeiro trata da autonomia da Câmara, posto que como órgão do Município, goza de autonomia financeira, assegurada no artigo 29-A da CF, tendo receita própria, sujeita a rígido controle orçamentário, cujo limite, caso ultrapassado, caracteriza, por expressa disposição constitucional, e na conformidade de Lei de Responsabilidade Fiscal, a prática de crime de responsabilidade.

Dessa forma, conquanto a Prefeitura e a Câmara de Vereadores integrem uma só pessoa jurídica, qual seja o ente municipal, possuem autonomia financeira, razão pela qual não pode aquela ser prejudicada pelo descumprimento de obrigações tributárias desta. Além do que, a realidade jurídico-constitucional revela a

existência de órgãos independentes aos quais a jurisprudência tem reconhecido capacidade processual para defesa de prerrogativas institucionais<sup>48</sup>.

A exemplo desse entendimento, segue o julgado abaixo, com grifos nossos:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. OBTENÇÃO DE CERTIDÕES. DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO AO MUNICÍPIO. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. DIREITO DO MUNICÍPIO À CND. 1. **O Município de Presidente Juscelino não pode responder pelos débitos da Câmara Municipal, que possui autonomia administrativa e financeira e, inclusive, CNPJ distinto do Município.** 2. Inexistindo débitos do impetrante perante o INSS e em homenagem ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo, fica assegurado ao município o direito à certidão pleiteada. 3. Apelação do INSS e remessa oficial improvidas. (TRF-1 - AC: 6275 MA 2006.37.00.006275-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LEOMAR BARROS AMORIM DE SOUSA, Data de Julgamento: 16/09/2008, OITAVA TURMA, Data de Publicação: 10/10/2008 e-DJF1 p.533)

A leitura desse julgado nos leva ao segundo argumento, que diz respeito à existência de CNPJ próprio. Órgãos e outras unidades da administração de quaisquer dos poderes (legislativo, executivo e judiciário) e em todos os âmbitos (federal, estadual e municipal), segundo corrobora Fernanda Marinela:

Também estarão sujeitas à Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, quando forem unidades gestoras de orçamento, conforme previsão do art. 5º, inc. I, da Instrução Normativa nº 1.183, da Receita Federal do Brasil, publicada no Diário Oficial da União, em 19.08.2011, que dispõe sobre o Cadastro Nacional De Pessoa Jurídica. Tal Instrução foi alterada [...] mas o citado dispositivo foi mantido (MARINELA, 2013, p. 104).

Sendo assim, verifica-se que a existência de CNPJ demonstra de forma mais densa a autonomia da Câmara Municipal. Essa atribuição, pela Receita Federal, de registro próprio às corporações legislativas no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ, evidencia também que, para efeitos tributários, município e câmara municipal são contribuintes distintos.

Não se justifica, pois, de acordo com esse argumento, que se imponha a um deles restrições pelo inadimplemento praticado pelo outro. Tal procedimento

<sup>48</sup> Apesar da mudança de entendimento quanto à responsabilidade tributária da Câmara em relação às contribuições sociais previdenciárias, os tribunais mantem o entendimento que reconhece sua capacidade processual para defesa de prerrogativas institucionais, bem como de outros órgãos classificados como independentes ou superiores.

representa evidente afronta aos dispositivos do CTN que tratam da sujeição passiva tributária. Este é o terceiro argumento: a Câmara Municipal possui capacidade tributária passiva, sendo responsável tributária por substituição.

O fundamento para esse argumento encontra guarida em alguns dispositivos legais. O art. 126 do CTN assim dispõe:

Art. 126. A capacidade tributária passiva independe:

I - da capacidade civil das pessoas naturais;

II - de achar-se a pessoa natural sujeita a medidas que importem privação ou limitação do exercício de atividades civis, comerciais ou profissionais, ou da administração direta de seus bens ou negócios;

**III - de estar a pessoa jurídica regularmente constituída, bastando que configure uma unidade econômica ou profissional.**

A partir de uma interpretação sistemática do último inciso desse dispositivo, pode-se concluir que a Câmara Legislativa, como unidade econômica e autônoma, apesar de não possuir personalidade jurídica, possui capacidade tributária passiva (atuando como responsável tributária por substituição).

Ademais, no que diz respeito às contribuições previdenciárias, cuja natureza tributária já foi iterativamente firmada pelo STF, o art. 15, I, da Lei 8.212/91<sup>49</sup> é expresso ao conferir o status de contribuinte tanto às entidades da Administração Pública (pessoas jurídicas) quanto aos seus órgãos (entes despersonalizados).

Sendo assim, impende gizar, por meio dessa linha argumentativa, que o fato de eventual execução fiscal para a cobrança de débitos tributários de responsabilidade da Câmara de Vereadores ser proposta em face do Município é circunstância de natureza processual que não interfere na responsabilidade fixada no plano do direito material.

Nesse contexto, não seria justificável que a União impusesse ao Município restrições pelo inadimplemento praticado pela Câmara Municipal. Tal procedimento representaria, além de tudo, evidente afronta aos dispositivos do CTN que tratam da sujeição passiva tributária acima apresentados.

---

<sup>49</sup> Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Portanto, os débitos previdenciários, originários da Câmara Municipal, não poderiam autorizar a inclusão do Município nos cadastros de inadimplência. Apenas os débitos cujo adimplemento caiba ao Poder Executivo tornariam cabível a inscrição do Ente Público no SIAFI/CAUC/CADIN.

Esse era o entendimento pacificado em nossos tribunais com base nos argumentos acima apresentados, como também pode ser visto no julgado abaixo colacionado:

TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO. CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS COM EFEITOS DE NEGATIVA. DÉBITOS DA CÂMARA MUNICIPAL. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE.

1. O Município de Pintadas/BA não pode ser responsabilizado pelos débitos da Câmara Municipal, que possui autonomia administrativa e financeira.

2. "Inexistindo débitos do Autor perante o INSS e em homenagem ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo, fica assegurado ao município o direito à certidão pleiteada." (AC 200637000062752. Relator(a) Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa; Oitava Turma; e-DJF1 DATA:10/10/2008 PAGINA:533).

3. **"O município não pode responder pelos débitos da Câmara Municipal, que possui autonomia administrativa e financeira e, inclusive, CNPJ distinto daquele."** (AC 201033000004496, DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, TRF1 - OITAVA TURMA, e-DJF1 DATA:09/09/2011 PAGINA:973). 4. Apelação não provida. (TRF-1 - AC: 45399 BA 0045399-32.2010.4.01.3300, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL REYNALDO FONSECA, Data de Julgamento: 24/01/2012, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.780 de 03/02/2012)

No entanto, atualmente a jurisprudência passou a rebater esses argumentos, principalmente com base na inexistência de personalidade jurídica do órgão legislativo, que por essa razão não é capaz de suportar sozinho o ônus tributário, havendo necessidade de responsabilização do Município, em caso de inadimplemento.

## 4.2 O atual responsável tributário

### 4.2.1 Modificação no entendimento dos tribunais

Como exposto, a jurisprudência dominante possuía o entendimento de que a Câmara Municipal era responsável de forma autônoma pelas irregularidades decorrentes do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias. Desta feita, não haviam subsídios para que a União imputasse esses débitos ao Município

respectivo, causando, por conseguinte, sua inscrição nos cadastros de inadimplência.

Apesar de todos os argumentos apresentados no tópico anterior houve uma “evolução jurisprudencial”. Em verdade, o STJ foi pioneiro e, enquanto outros tribunais, como TRF1 e TRF5, ainda entendiam pela responsabilização autônoma do órgão legislativo, o Egrégio já apresentava “posicionamento revolucionário”, como pode ser visto no julgado abaixo que data do ano de 2007:

"PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA DA CÂMARA DE VEREADORES. PRECEDENTES. 1. Não viola o artigo 535 do CPC, nem importa em negativa de prestação jurisdicional o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia posta. 2. "A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica autônoma que lhe permita figurar no pólo passivo da obrigação tributária ou ser demandada em razão dessas obrigações. Sujeito passivo da contribuição previdenciária incidente sobre remuneração de membros da Câmara Municipal é o Município, pessoa jurídica de direito público" (Precedente: Resp nº 573129/PB, DJ de 04.09.2006, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki). 3. Recurso especial a que se dá provimento. (STJ - REsp: 859562 PB 2006/0124505-1, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/04/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 07.05.2007 p. 290)

O principal argumento utilizado pelo Colendo Tribunal baseia-se na inexistência de personalidade jurídica do órgão do legislativo municipal. Segundo esse posicionamento e, seguindo as teorias quanto aos órgãos públicos já apresentadas neste trabalho, a Câmara, como os demais órgãos de sua categoria, possui apenas personalidade judiciária.

Essa personalidade judiciária advém da necessidade de solucionar conflitos e buscar a proteção de prerrogativas funcionais. Segundo Carvalho Filho “todo e qualquer órgão público é dotado de competência específica [...]. Depois não há como negar que se afigura possível a formação de conflitos interorgânicos, significando a existência de pretensão de um órgão a outro que se opõe” (CARVALHO FILHO, 2007, p.6).<sup>50</sup>

Desta feita, a lei vem conferir a chamada personalidade judiciária ou capacidade judiciária apenas em casos específicos, não havendo possibilidade de

---

<sup>50</sup> Segundo o autor, os exemplos clássicos em que há essa sobreposição de interesses se verificam quando há violação de direito subjetivo do órgão ou invasão da competência por outro órgão. Esses dois exemplos dizem respeito à proteção das prerrogativas funcionais.

interpretação extensiva.<sup>51</sup> Nesse sentido, o STJ já possuía entendimento que a Câmara também não pode ajuizar ação buscando declarar a ilegalidade de descontos efetuados a título de contribuições sociais previdenciárias sobre o subsídio dos agentes públicos, como demonstra o julgado abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. VEREADORES. CÂMARA MUNICIPAL. PERSONALIDADE JURÍDICA E JUDICIAL. INSTITUTOS DISTINTOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CARÊNCIA DE AÇÃO. PRECEDENTES. 1. Cuida-se de ação rescisória movida pela Câmara Municipal de Senador Sá/CE objetivando a desconstituição de acórdão em que foi reconhecida a legalidade e constitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária sobre o subsídio percebido por agentes políticos. O TRF da 5ª Região (fls. 119/131), por unanimidade, julgou procedente a ação, por entender que: a) é cabível a ação rescisória, ainda que ausente a indicação do dispositivo legal violado, por restar claro na exordial que a pretensão autoral é a desconstituição de julgado com base em pronunciamento do STF que declarou a inconstitucionalidade da exação discutida; b) há inúmeros precedentes deste Tribunal Regional que reconhecem a legitimidade das Câmaras Municipais em ações deste jaez; c) no mérito, desconstituir o acórdão a teor da manifestação da Corte Suprema no Recurso Extraordinário n. 351.717-1. Na via especial, o INSS sustenta, em síntese, que em hipóteses semelhantes, há pronunciamento deste STJ favorável a sua tese, no sentido da declaração de ilegitimidade da Câmara Municipal para defender a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária sobre a remuneração de agentes políticos. 2. A jurisprudência desta colenda Corte de Justiça possui entendimento pacífico e uníssono no sentido de que: - em nossa organização jurídica, as Câmaras Municipais não têm personalidade jurídica. Tem elas, apenas, personalidade judiciária, cuja capacidade processual é limitada para demandar em juízo, com o intuito único de defender direitos institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento; - é do Município a legitimidade, e não da Câmara de Vereadores, para figurar no pólo ativo da ação ajuizada, in casu, com o fito de que sejam devolvidas as importâncias pagas a título de contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, no que toca às remunerações dos ocupantes de cargos eletivos (vereadores), assim como que não sejam feitas novas cobranças para o recolhimento no pagamento dos agentes políticos referenciados; - a relação processual se estabelece entre os ocupantes dos cargos eletivos e o Município; - a ação movida pela Câmara Municipal é carente de condição processual para prosseguir, ante a sua absoluta ilegitimidade ativa. 3. Precedentes mais recentes: REsp 649.824/RN, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 30/05/2006 e REsp 696.561/RN, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 24/10/2005. 4. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 946676 CE 2007/0097860-7, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 23/10/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 19.11.2007 p. 205)

Esse entendimento coaduna com a ideia de impossibilidade de interpretação extensiva, estando a capacidade judiciária das Câmaras Municipais

---

<sup>51</sup> É importante salientar, como já tratado, que a lei não atribui capacidade judiciária apenas aos órgãos públicos, mas também a diversos entes despersonalizados, como a massa falida, o espólio, o condomínio, entre outros. A justificativa é a proteção de interesses que são inerentes a cada um desses entes.

adstrita apenas à hipótese de buscar a proteção das prerrogativas funcionais dos servidores, ligadas à competência e também violação de direitos subjetivos, bem como resguardando seus interesses, autonomia e independência em face de outro poder.

Da análise desse julgado também pode ser verificado que o STJ já havia avançado no sentido de ilegitimidade do órgão legislativo, enquanto o TRF5 entendia pela legitimidade do órgão em razão da autonomia funcional e financeira. Após esse posicionamento precursor do STJ, percebe-se uma mudança no entendimento de outros tribunais, a exemplo o próprio TRF5, que em 2009 já passava a seguir a mesma linha de entendimento que o Egrégio:

PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO DOS VEREADORES. DISCUSSÃO ACERCA DA VALIDADE DA COBRANÇA. AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA PELA CÂMARA MUNICIPAL. CAPACIDADE PROCESSUAL. PERSONALIDADE JURÍDICA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ENTENDIMENTO PACIFICADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1. A Câmara Municipal discute a validade da cobrança de contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos dos exercentes de mandato eletivo e pleiteia que não seja cobrada a mesma sobre os subsídios dos seus vereadores. 2. A Câmara não está defendendo seus direitos institucionais, respeitantes a sua independência e funcionamento. Não está, demais disso, resguardando seus interesses, autonomia e independência em face de outro poder, hipóteses excepcionais acolhidas pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, nas quais se reconhece que a despeito de não ter personalidade jurídica, órgãos a exemplo da Câmara Municipal podem em juízo defender interesses e direitos próprios. 3. Não configuradas as hipóteses excepcionais, é de reconhecer a ausência de personalidade jurídica da Câmara de Vereadores e sua ilegitimidade para discutir em juízo a validade da cobrança de contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos dos vereadores. 4. [...]. (TRF-5 - AC: 463345 CE 0000659-04.2005.4.05.8101, Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, Data de Julgamento: 29/01/2009, Primeira Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 09/04/2009 - Página: 73 - Nº: 68 - Ano: 2009)

Outros tribunais seguiram a mesma linha de entendimento, como o TRF1 (a exemplo do AC 0029126-75.2010.4.01.3300/BA, Rel. Desembargador Federal REYNALDO FONSECA, Data de Julgamento: 05/04/2013 SÉTIMA TURMA) e o TRF2 (a exemplo do AC 200951010023320, Relator: Desembargador Federal LUIZ ANTONIO SOARES, Data de Julgamento: 25/10/2011, QUARTA TURMA ESPECIALIZADA).

A respeito deste último, de forma específica quanto ao julgado utilizado como exemplo, o TRF2 entendeu pela imputação de débitos decorrentes tanto da Câmara, quanto do Tribunal de Constas Municipal, posto que a autonomia

administrativa e orçamentária desses órgãos não possui o condão de alterar sua natureza jurídica<sup>52</sup>.

Apresentada a evolução no posicionamento dos tribunais quanto a imputação dos débitos previdenciários oriundos do Legislativo Municipal, segundo o qual sendo a Câmara um ente despersonalizado, cabe a imputação ao respectivo Município, cabe agora desconstituir cada um dos argumentos apresentados no item anterior.

#### 4.2.2 Contra-argumentos ao entendimento anterior

##### a) Autonomia e independência que não são absolutas

Um dos argumentos apresentados em prol da responsabilização autônoma da Câmara Municipal diz respeito à autonomia existente entre os dois poderes municipais: o Executivo e o Legislativo. Como tratado, o Município foi estruturado, na CF/88, com os dois poderes citados.

A Teoria da Separação dos Poderes foi criada por Aristóteles, tendo sido aprimorada por Montesquieu. Como aponta Pedro Lenza de acordo com essa teoria, “cada Poder exercia uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente, não mais sendo permitido a um único órgão

---

<sup>52</sup> TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DÉBITOS FISCAIS DA CÂMARA DE VEREADORES E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO COM PERSONALIDADE JURÍDICA. LEGITIMIDADE DA RECUSA DO FORNECIMENTO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. 1 - De acordo com o que dispõem o art. 18 da Constituição da República c/c o art. 41 do Código Civil, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro não são pessoas jurídicas de direito público interno, logo não detêm personalidade jurídica que lhes possibilite figurar no pólo ativo ou passivo de ação judicial, sendo consideradas órgãos integrantes do Poder Legislativo do Município. A autonomia administrativa e orçamentária da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município não altera a natureza jurídica desses órgãos. 2 - Se é o Município quem responde judicialmente pelos débitos fiscais tanto do Tribunal de Contas quanto da Câmara, nada mais lógico que tais débitos também sejam hábeis a inviabilizar a expedição de certidão negativa. Afinal, tais certidões têm o condão de indicar que a pessoa jurídica não deve ao Fisco e que não sofrerá execução fiscal. 3 – [...] 5 - A excepcionalidade de se reconhecer capacidade postulatória judicial às câmaras de vereadores nas questões em que contendem com os respectivos executivos municipais não as personaliza juridicamente, de modo que, como órgãos municipais, seus débitos constituem-se dívidas passivas do município, que é a pessoa jurídica de direito público que as integra. 6 - Apelação provida. Invertido o ônus da sucumbência. (TRF-2 - AC: 200951010023320, Relator: Desembargador Federal LUIZ ANTONIO SOARES, Data de Julgamento: 25/10/2011, QUARTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/11/2011)

legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como se percebia no absolutismo” (LENZA, 2014, p.544).

A principal finalidade dessa separação entre os poderes é, então, estabelecer mecanismos para fiscalização e para responsabilização recíproca dos poderes estatais, dando origem ao desenho do sistema de freios e contrapesos (*cheques and balances*). Esse sistema é embutido nos atuais Estados Democráticos de Direito.

Ainda sobre ele, explicita Dalmo de Abreu Dallari:

O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são atos especiais. Os atos gerais só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se em regras gerais e abstratas, [...]. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de agir discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizatória do poder judiciário (DALLARI, 1991, p. 184-185).

Desta feita, observa-se que cada poder possui sua contribuição, de modo a permitir a harmonia preconizada pela Constituição. No âmbito Municipal isso ocorre entre os dois poderes existentes. Cada um atuando de acordo com suas funções típicas e atípicas, existindo ainda sistemas de fiscalização.

Em que pese a alegação utilizada no tópico anterior no sentido de que a Prefeitura não pode ser prejudicada pelo descumprimento de obrigações tributárias da Câmara de Vereadores, em razão da autonomia e independência prevista na própria Constituição, esse argumento não pode prosperar.

Cada um desses órgãos corresponde a um dos poderes existentes no Município. A Câmara representa o Poder Legislativo e a Prefeitura representa o Poder Executivo. Os dois órgãos representam um único ente: o Município. A autonomia financeira e organizacional e a independência institucional, juntamente com a teoria da separação dos poderes não possuem o condão de separá-las do organismo do qual fazem parte.

Segundo COSTA (2014), a CF/88 voltou a dignificar o Município, assegurando a autonomia política, financeira e administrativa e introduzindo uma

autonomia legislativa. As disposições constitucionais sobre os Vereadores e a Câmara Municipal representam o fortalecimento do legislativo municipal, cabendo a esse órgão mais poderes para controlar o orçamento e as finanças municipais, bem como outras competências, havendo um reequilíbrio entre os poderes desse âmbito.

Mas esse reequilíbrio, essa autonomia, essa competência, esse fortalecimento do poder não são suficientes para fazer da Câmara Legislativa um órgão com tamanha autonomia e independência que pudesse torna-lo distinto do Município do qual faz parte. A lei prevê a como um órgão, sem personalidade jurídica. A jurisprudência ratifica.

E, por essas razões, é legítima a imputação ao Município dos débitos provenientes da Câmara Municipal, mais especificamente no que diz respeito ao não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias. Outros argumentos serão tratados em minúcia no próximo subtópico de modo a complementar o entendimento apresentado.

#### b) Inexistência de Personalidade Jurídica

Outro dos argumentos apresentados pela jurisprudência que possuía entendimento no sentido de haver responsabilidade autônoma da Câmara quanto aos débitos tributários diz respeito a se tratarem, Câmara de Vereadores e Município, de contribuintes distintos.

Para sustentar esse argumento utilizava-se como fundamento o inc. III do art. 126 do CTN. Este artigo informa que a capacidade tributária passiva não depende da regularidade de constituição da pessoa jurídica, bastando que a mesma configure unidade econômica ou profissional.

Esse dispositivo claramente foi criado pelo legislador com vias a evitar que determinadas pessoas jurídicas alegassem irregularidade de constituição (como as sociedades de fato e sociedades irregulares, que funcionam em transgressão às leis, sem obedecer aos ditames legais) para se eximir do cumprimento de obrigações tributárias.

Desta feita, não há como utilizá-lo buscando imputar natureza de contribuinte ao órgão legislativo municipal. Ademais, o dispositivo legal trata especificamente da pessoa jurídica irregular, não de um órgão que faz parte de uma pessoa jurídica determinada, sendo patente o erro desse argumento.

Nesse contexto surge o argumento principal para que o STJ influenciasse os demais tribunais: a ausência de personalidade jurídica da Câmara Municipal. Insta ressaltar que, apesar de não possuir personalidade jurídica, todas as Câmaras Legislativas espalhadas pelo país possuem CNPJ, o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

A Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.257/2012 e a Instrução Normativa RFB nº 1.183/2011 regem esse cadastro, cuja administração é de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). De acordo com a última, os órgãos públicos, desde que constituam em unidades gestoras de orçamento, são obrigados a ter inscrição no CNPJ<sup>53</sup>.

Isso ocorre em relação à Câmara Municipal, que possui autonomia financeira e gerencial, tratando-se de órgão gestor de orçamento, por isso deve ter CNPJ, a título de regularidade fiscal. Vale ressaltar que seu CNPJ é ligado ao CNPJ matriz ou interveniente do Município do qual faz parte<sup>54</sup>, ainda conforme dispõem as instruções normativas acima apontadas.

Assim, a existência de CNPJ das Câmaras Legislativas não as eleva ao patamar de pessoa jurídica, bem como por todos os motivos já apresentados. Desse modo, o principal argumento apresentado pelo STJ se fundamenta e ganha adeptos, havendo imputação ao Município dos débitos oriundos do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos agentes do legislativo municipal.

Então, se a Câmara é a responsável tributária por substituição, pois é sua atribuição o recolhimento das citadas contribuições, que se dá por meio do desconto direto na folha de pagamento, da mesma forma em que se dá o recolhimento do Imposto de Renda, em razão dos entendimentos jurisprudenciais apresentados, ela se mostra como responsável imediata, posto que efetua os descontos, sendo o Município o responsável mediato.

Essa responsabilização gera efeitos gravosos ao Município, isso se dá principalmente em razão da escassez de recursos e das políticas implementadas,

---

<sup>53</sup> Art. 5º São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

I - órgãos públicos de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento;

<sup>54</sup> Art. 3º Para efeitos do disposto no § 2º do art. 32 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, todos os números de inscrição das unidades administrativas ou órgãos da Administração Pública Direta que não possuem personalidade jurídica própria serão vinculados ao Número de Inscrição Principal do respectivo ente da Federação no CNPJ (Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.257/2012).

que necessitam de uma série de etapas, passando por uma burocracia por vezes necessária. Quanto à escassez de recursos, informa Daniel Machado Rocha:

A escassez de recursos impõe, de um lado, a necessidade de definir prioridades, e, de outro, a de estabelecer fontes de custeio, com eleição dos respectivos financiadores. Tudo isso, é fácil perceber, passa por campos de interesses de variada natureza – políticos, ideológicos, econômicos natureza ” – cujo embate produz um resultado que permite concluir que, também no Brasil, os direitos sociais, esplendorosos no plano normativo, na prática estão sendo implementados nos limites proporcionais à vontade política e à força econômica da sociedade (MACHADO, 2004, pág. 2 e 3).

No que diz respeito à responsabilização do Município e suas consequências, elas serão tratadas de forma detalhada no próximo tópico, onde serão apresentados alguns procedimentos referentes a recolhimento das contribuições sociais previdenciárias, bem como as consequências da responsabilização que recaem sobre o administrador e as que recaem diretamente sobre o ente federativo.

### **4.3 Consequências da responsabilização**

#### **4.3.1 A regularidade e a irregularidade no recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal**

Como tratado anteriormente, no que diz respeito ao Regime Geral de Previdência Social, com a edição da Lei nº. 11.457/2007, passou a ser competência do INSS apenas a administração dos benefícios previdenciários, cabendo à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) a arrecadação e recolhimento das contribuições destinadas a esse regime.

A SRFB atua como uma “espécie de transportador”, pois seu papel é destinar o produto arrecadado ao INSS, constituindo grande exemplo de sujeição ativa auxiliar da União Federal. Todo esse trâmite é supervisionado pelo Ministério da Previdência Social.

No âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social o trâmite é um pouco diferenciado, pois o regime é instituído pelo próprio ente federado. A Lei nº. 9.717/98, em seu art. 9º traz que é de compete da União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social a orientação, supervisão e o

acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares de todos os entes<sup>55</sup>.

O Decreto 3.788/2001 instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Esse certificado possui a função de atestar a adequação dos Regimes Próprios de Previdência Social à legislação vigente.

Cabe à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS manter o Sistema de Informações dos Regimes Público de Previdência Social – CADPREV com a finalidade de emissão do certificado acima citado. Nesse sistema constam dados de todos os RPPS do Brasil, possibilitando informações acerca das irregularidades praticadas.

Além do Certificado de Regularidade Previdenciária outros documentos são necessários para atestar a regularidade do regime. Em verdade, são requisitos para expedição desse certificado. Os RPPS devem ser regidos por regras gerais de contabilidade, apresentado balanços orçamentários, financeiros, patrimoniais, de modo a permitir um equilíbrio entre os recursos arrecadados e os benefícios concedidos.

Segundo Gushiken:

Existe uma relação íntima entre três componentes do plano previdenciário: patrimônio acumulado, contribuições a serem recebidas e benefícios a serem pagos. Este tripé fundamental do novo modelo deve ser expresso em demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários, e devidamente apropriados e compreendidos, de sorte a permitir avaliações que dificilmente seriam obtidas com o tradicional modelo de repartição simples (GUSHIKEN, et al., 2002, p.49).

Desta feita, percebe-se que a palavra de ordem é a transparência para os regimes previdenciários. Continua Gushiken, informando que “se percebe a preocupação do legislador em dota a sociedade e os órgãos de fiscalização de instrumentos adequados para fins de transparência e controle” (GUSHIKEN, et al., 2002, p. 50).

Nesse contexto, também deve ser enviado ao MPAS, a título de apresentar a regularidade do sistema, um Demonstrativo das Receitas e Despesas

---

<sup>55</sup> Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

do Regime Próprio. Esse demonstrativo deve reunir informações acerca do próprio regime e do respectivo ente federativo, não se referindo à unidade gestora dos recursos.

Também há necessidade de envio do Comprovante de Repasse e Recolhimento ao Regime Próprio dos Valores Decorrentes das Contribuições, Aporte de Recursos e Débitos de Parcelamento. Esse documento é obrigatório e deve ser enviado à Secretaria de Previdência, objetivando comprovar que os valores foram efetivamente repassados ao regime.

A ausência de repasse, ou o repasse apenas parcial gera um registro de irregularidade no Extrato Previdenciário do ente federativo, impedindo a expedição do CRP. De acordo com o art. 1º do Decreto nº. 3.788 a apresentação desse certificado é necessária para realização de transferências voluntárias de recursos pela União, celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, dentre outros<sup>56</sup>.

Sendo assim, no caso da omissão no recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal, o não envio da documentação pertinente, impede a expedição do CRP, impedindo, por consequência, a realização de diversas espécies de transações financeiras.

Como apresentado anteriormente, o atual entendimento solidificado pela jurisprudência nacional é no sentido de responsabilização do Município por esses débitos, assim, em sendo o responsável tributário, será o ente federativo apenado nesse sentido, sofrendo todas as consequências da irregularidade quanto ao repasse dos recursos para o RPPS.

O mesmo acontece, em se tratando de servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, quando o ente municipal não possuir regime próprio ou

---

<sup>56</sup> Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

quando não se tratar de servidor titular de cargo efetivo<sup>57</sup>, quando o repasse não é feito ao INSS, por intermédio da SRFB.

As consequências da irregularidade são gravosas, impedindo o normal funcionamento, crescimento e desenvolvimento do ente. No entanto, elas não recaem apenas sobre o ente devedor, mas também sobre os agentes públicos responsáveis pelas omissões. Essas consequências serão analisadas no último tópico deste trabalho, o seguinte.

#### 4.3.2 As sanções em face do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal

Como exposto, é imputada ao Município a responsabilidade tributária pelo não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos agentes públicos da Câmara de Vereadores. Atualmente, cada vez mais, são criados mecanismos de fiscalização e controle, não apenas na seara tributária e previdenciária, mas em todos os âmbitos.

Quanto a esses mecanismos criados no campo previdenciário, informa Gushiken:

Tem sido visível, nos países que estimulam a adoção de modelos previdenciários organizados em regime de capitalização, uma preocupação cada vez mais acentuada com o aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, controle e punição. As razões desta crescente severidade fiscalizatória estão associadas ao gigantismo patrimonial existente nesses regimes capitalizados, cujo sucesso depende cada vez mais da utilização de complexos sistemas de administração e controle capazes de minimizar os riscos que lhes são inerentes e coibir o mau uso dos seus recursos (GUSHIKEN, et al., 2002, p. 61 e 62).

Percebe-se, então, que a existência de mecanismos de controle e fiscalização, além de sanções a serem aplicadas aqueles que praticam atos em confronto com o disposto na legislação é fundamental para a manutenção do sistema, buscando impedir o mau uso de recursos.

Infelizmente, verifica-se que esses instrumentos criados pelo legislador não são suficientes para impedir tais práticas, pois todos os dias a mídia (televisão,

---

<sup>57</sup> Art. 40º (...) § 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

rádio, internet) bombardeia a sociedade com denúncias de mau uso do dinheiro público, informando ainda a insuficiência do sistema para combatê-las, principalmente do sistema judiciário.

Passemos a analisar esses instrumentos (mais especificamente as sanções), inicialmente examinando aquelas que recaem sobre o administrador e, posteriormente, aquelas que recaem sobre o Município, quando da não arrecadação e recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores da Câmara Municipal.

#### a) Responsabilidade do administrador dos recursos

É sabido que a má gestão dos recursos públicos acarreta prática de ilícitos nas searas administrativa, civil e criminal. No que diz respeito à omissão do recolhimento das contribuições sociais previdenciárias, as irregularidades podem adentrar aos limites da improbidade administrativa, acarretando sanções de cunho patrimonial aos responsáveis.

Com a edição da Lei 8.429/92, com sanções previstas na própria Constituição<sup>58</sup>, as formas de punição ficaram mais expressas, havendo uma proteção a todos os setores da Administração Pública, incluindo a parte de gestão de regimes previdenciários, por isso, Maria Sylvia Zanella di Pietro aponta sobre sua importância:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se à toda Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito (DI PIETRO, 2013, p. 900).

Assim, a Lei de Improbidade traz mecanismos para punir o administrador não só por enriquecimento ilícito, mas também nos casos de prática de atos que

---

<sup>58</sup> Art. 37 (...) § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

acarretem danos ao erário e atos que atentem contra os princípios da administração pública. Claro que sempre são devidas as comprovações dos atos praticados.

A Lei nº. 9.717/98, que trata especificamente dos regimes próprios de previdência, também traz penalidades, fazendo referência aos dirigentes do RPPS, bem como aos membros de conselho administrativo e fiscal da unidade gestora<sup>59</sup>. A eles podem ser aplicadas penalidades até como inabilitação temporária para exercício do cargo de direção ou de membro dos conselhos administrativo e fiscal<sup>60</sup>.

Essas penalidades devem ser aplicadas pela Secretaria de Previdência Social, sendo as infrações apuradas através de processo administrativo<sup>61</sup>. Cabe, por fim, ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal também deve ser obedecida por esses gestores, e em caso de descumprimento, há responsabilização com base na legislação aqui apresentada.

Passemos agora a analisar as consequências da responsabilidade tributária do Município em face do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal.

#### b) A responsabilidade do ente federado

---

<sup>59</sup> Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

<sup>60</sup> A Portaria MPAS nº. 4.992/1999 apresenta as penalidades aplicadas a esses gestores em seu art. 19, que está na íntegra na próxima nota.

<sup>61</sup> Art. 19. Os dirigentes do órgão ou da unidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 17 desta Portaria, respondem diretamente por infração ao disposto na Lei nº 9.717/1998, sujeitando-se, às seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa pecuniária;

III - inabilitação temporária para o exercício do cargo de direção ou de membro dos conselhos administrativo e fiscal.

§ 1º A responsabilidade pela infração é imputável a quem lhe der causa ou para ela concorrer.

§ 2º Responde solidariamente com o infrator todo aquele que, de qualquer modo, concorrer para a prática da infração.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pela Secretaria de Previdência Social, com base na legislação vigente, na forma estabelecida em portaria.

§ 4º As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, na forma estabelecida em portaria.

Ao Município são imputados os débitos provenientes do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal, de atribuição da Câmara Municipal. Essa imputação acarreta consequências gravosas ao ente federado, que vão desde a impossibilidade de realização de convênios, à inscrição nos cadastros federais de devedores.

Como tratado no subitem 3.3.1, havendo regularidade no repasse das contribuições, no caso dos RPPS, é expedido o Certificado de Regularidade Previdenciária com a finalidade de atestar que estão sendo seguidas todas as regras estabelecidas quanto a esse repasse.

Para sua expedição é necessária uma vasta documentação, a exemplo do Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio e do Comprovante de Repasse e Recolhimento ao Regime Próprio dos Valores Decorrentes das Contribuições, Aporte de Recursos e Débitos de Parcelamento, com fito de permitir a comprovação de regularidade do regime.

A presença de irregularidades gera registro negativo no Extrato Previdenciário do ente federativo, impedindo a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária, além de promover a inscrição do ente federado nos inscrições nos cadastros federais de devedores, constando em registros de informações do governo federal (SIAF, CAUC, CADIN), bem como a possibilidade de inscrição da Dívida Ativa da União.

De acordo com a página da Fazenda Nacional na internet<sup>62</sup>, o SIAF (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, efetuando o acompanhamento dos gastos públicos.

Já o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, apelidado de CAUC, também de acordo com a página da Fazenda Nacional na internet<sup>63</sup>, consiste num cadastro de informações quem, em verdade, espelha registros de informações disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo Governo Federal.

No que diz respeito ao CADIN (Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal), como informa página eletrônica do Banco Central

---

<sup>62</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>

<sup>63</sup> [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/cauc](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cauc)

do Brasil<sup>64</sup>, este consiste em um banco de dados que contém os nomes, dentre outros, de pessoas físicas e jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.

Os três cadastros servem para informar as irregularidades quanto às contas públicas, inclusive em caso do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal. A inscrição nesses cadastros e/ou a ausência do o Certificado de Regularidade Previdenciária impede o ente federado de realizar diversas espécies de transações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), ao tratar das transferências voluntárias, impõe, dentre outros requisitos, que esteja o ente beneficiário em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos<sup>65</sup>.

O art. 25 da referida lei conceitua transferência voluntária, assim dispondo:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Segundo FURTADO (2013), existem dois instrumentos para operacionalização das transferências voluntárias: os convênios e os contratos de repasse. A impossibilidade de realização de transferências voluntárias é apenas uma das restrições aplicadas ao ente devedor.

No caso dos RPPS, a Portaria MPAS 4.992 determina que o descumprimento das normas que o regem (mais especificamente da Lei 9.717/98) implica: na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como

---

<sup>64</sup> <http://www.bcb.gov.br/?CADINFAQ>

<sup>65</sup> Art. 25 [...] § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...] IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções; e suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei nº 9.796<sup>66</sup>.

A inscrição nos cadastros supracitados, bem como a falta do Certificado de Regularidade Previdenciária, que deve estar presente quando da realização dessas transações<sup>67</sup>, implica nas restrições acima apresentadas, acarretando prejuízos severos não apenas ao Município, mas também a toda população que nele reside.

---

<sup>66</sup> Art. 18. O descumprimento do disposto na Lei nº 9.717/1998 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.

IV suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e de seus regulamentos.

<sup>67</sup> Vide nota de rodapé 56.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa é aferir como se dá e por quais razões são imputados ao Município os débitos provenientes de irregularidades quanto ao recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal a ser efetuado pela própria Câmara Municipal.

Para tanto, inicialmente, foram apresentados conceitos e elementos fundamentais para o entendimento do tema, como, por exemplo, sobre o regime jurídico das contribuições sociais previdenciárias. Partiu-se de uma análise do Sistema de Previdência Social, passando por uma breve leitura de sua origem histórica e do Sistema de Seguridade Social do qual faz parte.

Nesse panorama, foi analisada a forma de custeio do sistema, bem como os regimes previdenciários existentes no país. As contribuições sociais previdenciárias, de natureza tributária conforme entendimento já solidificado pelo STF, constituem uma das principais fontes de custeio do sistema, no caso em tela, através de descontos efetuados nos salários dos servidores.

Essas contribuições podem ser destinadas tanto a um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) como ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Verifica-se a ocorrência no primeiro caso quando o ente federado, o Município em relação ao objeto deste estudo, possui um regime próprio, destinando-se este a todos os servidores titulares de cargo efetivo.

Já o segundo caso pode ser verificado quando não houver regime próprio ou, quando este existir, em relação a todos que não estiverem a ele vinculados, ou seja, todos os servidores que não sejam titulares de cargo efetivo, a exemplo dos servidores que ocuparem cargo em comissão. Insta ressaltar que os regimes são vinculativos a todos os trabalhadores, pois o sistema de previdência possui caráter contributivo e obrigatório.

À Câmara Municipal é dada a atribuição para efetuar o recolhimento dessas contribuições, efetuando o devido repasse, ou à unidade gestora do RPPS, ou à SRFB que faz novo repasse ao INSS, de modo a prover o custeio do RGPS. Sendo assim, o órgão legislativo municipal apresenta-se como responsável tributário por substituição, posto que os descontos são efetuados diretamente na folha de pagamento.

Para chegar a esse entendimento foi analisada a forma de arrecadação e

recolhimento das contribuições sociais previdenciárias, bem como foram apresentados conceitos acerca da capacidade tributária, sendo realizado um estudo sobre a natureza jurídica das Câmaras Municipais, examinando-se a questão da inexistência de personalidade jurídica das mesmas.

Nesse contexto, surge a questão da possibilidade de imputação ao Município dos débitos previdenciários oriundos do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos agentes públicos que servem o legislativo municipal, de atribuição do próprio órgão legislativo, como apontado.

Existia farta jurisprudência no sentido de responsabilização autônoma da Câmara de Vereadores em relação a esses débitos. Os principais argumentos que justificavam esse entendimento giravam em torno da alegação de autonomia financeira e administrativa do órgão legislativo, bem como de sua independência institucional proporcionada pela própria Constituição.

Assim, a Câmara e a Prefeitura seriam contribuintes distintos, possuindo até mesmo CNPJs distintos, o que impossibilitaria a imputação dos débitos previdenciários da primeira à segunda. Vários tribunais possuíam entendimento nesse sentido, como o TRF1 e TRF5, mas ele foi sendo modificado com o entendimento precursor do STJ.

O Superior Tribunal de Justiça inovou, apresentando novo entendimento no sentido de imputação dos débitos previdenciários decorrentes do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias dos servidores do legislativo municipal. A principal justificativa consiste na inexistência de personalidade jurídica das Câmaras Municipais.

Como órgão do poder legislativo, a Câmara possui, como os demais órgãos de mesma categoria, apenas personalidade judiciária, isto é, capacidade processual para buscar em juízo a proteção de direitos e garantias de seus membros, bem como defender as competências que lhe foram outorgadas pelo ordenamento jurídico.

Assim, em consonância com o novo entendimento, todos os demais argumentos foram rebatidos. A independência administrativa e financeira, que também decorre da teoria da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, não é suficiente para tornar a Câmara contribuinte distinto do ente federado do qual faz parte.

Quanto ao CNPJ, este não significa maior autonomia, além da já

existente, pois, como foi apresentado, os órgãos e entidades da Administração Pública devem ter inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, principalmente a título de regularidade fiscal. Desta feita, passou a ser entendimento dominante nos tribunais a imputação dos débitos supracitados ao Município.

Nesse contexto, foi realizada análise da evolução jurisprudencial nesse sentido, sendo examinados alguns julgados dos Tribunais Regionais Federais (TRF1, TRF2 e TRF5), havendo enfoque na data de julgamento dos mesmos, bem como, após a mudança de entendimento, foi dado enfoque à referência que estes julgados faziam em relação ao entendimento precursor do STJ.

Esse entendimento dos tribunais responsabilizando o Município pelo não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pela Câmara Municipal gera consequências gravosas ao ente. Como examinado no decorrer do trabalho, a omissão do órgão legislativo origina inscrição negativa no extrato previdenciário do ente, impossibilitando a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Ademais, há possibilidade de inscrição do ente devedor em cadastros federais de restrição ao crédito (SIAF, CAUC, CADIN) e na Dívida Ativa da União. Essa inscrição, bem como a ausência de do CRP impossibilita o ente para realização de transações, como contratos, convênios, financiamentos e também em relação às transferências voluntárias.

Esses prejuízos vão muito além de questões previdenciárias, tributárias, financeiras ou fiscais, eles adentram o âmbito social. As limitações sofridas pelo ente federativo atacam diretamente a população local. Restrições quanto ao repasse de verbas, quanto à realização de contratos e convênios, dentre outros, significam menos ações e prestações no sentido de desenvolvimento da cidade.

Em pese a previsão expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de que as transferências voluntárias dirigidas à prestação de serviços de saúde, educação e assistência social não sejam impedidas na existência de débitos, o desenvolvimento municipal não se restringe apenas a essas três áreas e o desenvolvimento como um todo também permite maior desenvolvimento nas mesmas.

Sendo assim, poder-se-ia pensar em um instrumento que permitisse ao próprio ente municipal o controle desse recolhimento, de modo que este não sofresse as consequências apresentadas, tendo em vista que a maioria das questões levadas ao judiciário exibem a situação em que o ente municipal,

representado pelo executivo, busca eximir-se dos débitos contraídos pela Câmara Municipal em razão do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias.

Nesse caso poderiam ser levantados diversos argumentos contrários, ante a autonomia financeira e administrativa do órgão municipal definidas pelo ordenamento jurídico. No entanto, como é sabido, não existem direitos absolutos, até mesmo o direito à vida e o direito à liberdade podem ser relativizados em situações específicas determinadas em lei.

Sendo assim, em não sendo a autonomia e independência da Câmara Municipal absolutas, a criação de um instrumento que permitisse o controle desse recolhimento pelo próprio ente, mesmo que reduzisse um pouco da autonomia do órgão, poderia ter fundamental importância para amenizar os prejuízos sofridos pela população, prejuízo este que muitas vezes advém de lutas políticas em âmbito municipal.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 20. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro** – 12<sup>o</sup> ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência (Ascensão e Queda de um Regime de Erros e Privilégios). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n<sup>o</sup>. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível na Internet: < <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-LUIS-ROBERTO-BARROSO.pdf> >. Acesso em: 16 de setembro de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 de out. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.788 de 13 de abril de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3788.htm)>. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de Dezembro de 2003**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 28 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.162 de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>. Acesso em: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.213 de 24 de Julho de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 13 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.430 de 27 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/Ant2001/lei943096.htm>>. Acesso em: 21 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.717 de 27 de Novembro de 1998.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.796 de 5 de maio de 1999.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm)>. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.887 de 18 de junho de 2004.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm)>. Acesso em: 21 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.098 de 13 de janeiro de 2005.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11098.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO: AgRg na Pet 7190 RJ 2009/0067582-6.** Relator: Castro Meira. Data de Julgamento: 14/04/2010. Data de Publicação: 10/05/2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9198014/agravo-regimental-na-peticao-agrg-na-pet-7190-rj-2009-0067582-6/relatorio-e-voto-14294104>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL : REsp 859562 PB 2006/0124505-1.** Relator: Teori Albino Zavascki. Data de Julgamento: 17/04/2007. Data de Publicação: 07/05/2007. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20727/recurso-especial-resp-859562-pb-2006-0124505-1>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL : REsp 946676 CE 2007/0097860-7.** Relator: José Delgado. Data de Julgamento: 23/10/2007. Data de Publicação: 09/11/2007. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7271/recurso-especial-resp-946676>>. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 447.** Relator: Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso. Data de Julgamento: 05/06/1991. Publicado no DJe de 26/04/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201380>>. Acesso em: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário: RE 583687 RS.** Relator: Ellen Gracie. Data de Julgamento: 29/03/2011. Publicado no DJe de 26/04/2011. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18801406/agreg-no-recurso-extraordinario-re-583687-rs>>. Acesso em: 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário: RE-AgR 249841 PR**. Relator: Ellen Gracie. Data de Julgamento: 28/03/2006. Publicado no DJe de 05/05/2006. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/761238/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-249841-pr> >. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário: RE 258470 RS**. Relator: Moreira Alves. Data de Julgamento: 21/03/2000. Publicado no DJe de 12/05/2000. Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/780275/recurso-extraordinario-re-258470-rs> >. Acesso em: 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 659**. In: DJi. Disponível em: < [http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0659.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0659.htm) >. Acesso em: 16 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 669**. In: DJi. Disponível em: < [http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0669.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0669.htm) >. Acesso em: 16 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Cível : AC 20130380269 SC 2013.038026-9 (Acórdão)**. Relator: Desembargador Jaime Ramos. Data de Julgamento: 09/10/2013. Disponível em: < <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24263047/apelacao-civel-ac-20130380269-sc-2013038026-9-acordao-tjsc> >. Acesso em: 25 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1. Região). **APELAÇÃO CIVEL: AC 29126 BA 0029126-75.2010.4.01.3300**. Relator: Desembargador Federal Reynaldo Fonseca. Data de Julgamento: 19/03/2013. Data de Publicação: 05/04/2013. Disponível em: < <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23090762/apelacao-civel-ac-29126-ba-0029126-7520104013300-trf1> >. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1. Região). **APELAÇÃO CIVEL: AC 45399 BA 0045399-32.2010.4.01.3300**. Relator: Desembargador Federal Reynaldo Fonseca. Data de Julgamento: 24/01/2012. Data de Publicação: 03/02/2012. Disponível em: < <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21218471/apelacao-civel-ac-45399-ba-0045399-3220104013300-trf1> >. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1. Região). **APELAÇÃO CIVEL: AC 6275 MA 2006.37.00.006275-2**. Relator: Desembargador Federal Leomar Barros Amorim De Sousa. Data de Julgamento: 16/09/2008. Data de Publicação: 10/10/2008. Disponível em: < <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2018261/apelacao-civel-ac-6275-ma-20063700006275-2> >. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Recurso Ordinário: RO 01836008320085010521 RJ**. Relator: Desembargador Federal Leonardo Dias Borges. Data de Julgamento: 30/06/2014. Data de Publicação: 23/07/2014. Disponível em: < <http://trt-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/129316390/recurso-ordinario-ro-1836008320085010521-rj> >. Acesso em: 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (2. Região). **APELAÇÃO CIVEL - : AC 200951010023320**. Relator: Desembargador Federal Luiz Antonio Soares. Data de Julgamento: 25/10/2011. Data de Publicação: 24/11/2011. Disponível em: > < <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23483868/ac-apelacao-civel-ac-200951010023320-trf2> >. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (3. Região). **Apelação Cível AMS 959 SP 0000959-90.2012.4.03.6123**. Relator: Desembargador Federal Marcelo Saraiva. Data de Julgamento: 28/04/2014. Disponível em: < <http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25156662/apelacao-civel-ams-959-sp-0000959-9020124036123-trf3> >. Acesso em: 02 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (5. Região). **AC 463345 CE 0000659-04.2005.4.05.8101**. Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti. Data de Julgamento: 29/01/2009. Data de Publicação: 09/04/2009 Disponível em: < <http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8309287/apelacao-civel-ac-463345-ce-0000659-0420054058101> >. Acesso em: 02 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CADIN - **Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal**. Gerenciado pela Banco Central do Brasil. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/?CADINFAQ> >. Acesso em: 02 nov. 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. “Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, julho, agosto, setembro, 2007. Disponível na Internet: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-11-JULHO-2007-JOSE%20CARVALHO%20FILHO.pdf> >. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

CASTRO, Alexandre Barros. **Teoria e prática do direito processual tributário**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTRO, José Nilo de. **Morte ou Ressurreição dos Municípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

CAUC - **Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias**. Gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/cauc](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/cauc) >. Acesso em: 02 nov. 2014.

COSTA, Nelson Nery, 1959. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

EVANGELISTA, Itelmar Raydan. **Direito Tributário e Financeiro para Concursos** – Belo Horizonte:Educar, 2012.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GUSHIKEN, Luiz... [et al]. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**. – Brasília: MPAS, 2002. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.17.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 10 ed., Salvador: JusPodivm, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. - 31ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. – Niterói: Impetus, 2013.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Portaria MPAS n.º 4.992**, de 05 de fevereiro. Disponível em: < [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/previmpa/usu\\_doc/4992mpd.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/previmpa/usu_doc/4992mpd.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

PARAFISCALIDADE, in **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**, 2008-2013, Disponível: em < <http://www.priberam.pt/DLPO/parafiscalidade> >. Acesso em: 24 out. 2014.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. – 6. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

QUEIROZ, Luis César Souza de. **Sujeição passiva tributária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social (Na perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro)**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

RODRIGUES, Walter Piva. **Substituição tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário** – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.257**, de 8 de março de 2012. Disponível em: <

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2012/in12572012.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1.183**, de 19 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/ins/2011/in11832011.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

SIAF - **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

SIMÕES, Thiago Taborda. **Contribuições Sociais – Aspectos Tributários e Previdenciários** – São Paulo: Noeses, 2013.

ZAMBITTE, Fábio. **Curso de Direito Previdenciário**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

Cavalcante, Aline Silva

A Responsabilidade tributária do município em face do não recolhimento das contribuições sociais previdenciárias pelo legislativo municipal / Aline Silva Cavalcante. – São Luis, 2014.

84f.

Orientador: Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup>. Eliud José Pinto da Costa

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão - Curso de Direito, 2014.

1. Contribuições sociais previdenciárias 2. Responsabilidade tributária  
3. Débitos tributários 4. Câmara municipal I. Título