

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 573.129 - PB (2003/0130121-0)

RELATOR : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL INSS
PROCURADOR : JULIANA DE MORAIS GUERRA E OUTROS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PB
ADVOGADO : FRANCISCO MARCOS PEREIRA E OUTRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE VEREADORES. SUJEITO PASSIVO. MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA DA CÂMARA DE VEREADORES. PRECEDENTES.

1. A falta de prequestionamento da matéria federal impede o conhecimento do recurso especial (Súmula 282 do STF).

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.

3. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Denise Arruda, José Delgado, Francisco Falcão e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 22 de agosto de 2006.

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 573.129 - PB (2003/0130121-0)

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL INSS
PROCURADOR : JULIANA DE MORAIS GUERRA E OUTROS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PB
ADVOGADO : FRANCISCO MARCOS PEREIRA E OUTRO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

A matéria foi assim relatada no acórdão recorrido: "Município de São Francisco impetrou mandado de segurança contra ato do Posto de Arrecadação do INSS de Souza/PB, objetivando a obtenção de Certidão Negativa de Débito e a suspensão do débito de contribuições previdenciárias, decorrentes da aplicação da Lei nº 9.506/97, que alterou o inciso I, do art. 12, da Lei 8.212/91 e o inciso I do artigo 11 da Lei 8.213/91, acrescentando a alínea "h", que inclui o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal no rol de segurados obrigatórios da Previdência Social, desde que não vinculados a regime próprio de previdência. Afirma o Município impetrante, que o crédito tributário com origem no não recolhimento de contribuições devidas pelos agentes políticos não se lhe deve imputar, vez que os débitos são da competência da Câmara Municipal. (...)" (fl. 93.)

O Tribunal de *a quo* negou provimento à remessa oficial, restando assim ementado o acórdão:

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. MANDATO ELETIVO MUNICIPAL. AGENTE POLÍTICO. LEI 9.506/97. ART. 12, I, "H", DA LEI 8112/91. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE DÉBITO QUE NÃO É DA RESPONSABILIDADE DA PREFEITURA.

- A Emenda Constitucional 20/98 recepcionou as normas jurídicas referentes a Lei 9.506/97, não podendo prevalecer o argumento de necessidade de lei complementar para a instituição previdenciária, por incidir sobre fonte de custeio já prevista no texto constitucional e modificado pela mencionada emenda.

- Nos termos da alínea "h", do inciso I, do art. 12 da Lei nº 8.212/91, é devida a contribuição previdenciária incidente sobre os pagamentos efetuados aos exercentes de mandato eletivo federal, estadual e municipal, considerados trabalhadores, ainda que não haja relação de emprego.

- Não há que se falar de inscrição de dívida do ente que não seria o responsável pelo pagamento do débito.

- REMESSA OFICIAL IMPROVIDA.(fl. 100).

No recurso especial, fundado nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, o INSS aponta ofensa aos artigos 121 do CTN, 13 do Código Civil de 1916 e 12, II, do CPC, pois (a) a Câmara de Vereadores do Município não é pessoa, não é dotada de personalidade jurídica de direito público interno como ocorre com o Município" (fl. 104); (b) não pode haver lançamento de crédito tributário, tampouco inscrição em dívida ativa em nome de órgão ou qualquer entidade despersonalizada, visto que assim a certidão seria nula de pleno direito" (fl. 105). Sem contra-razões.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 573.129 - PB (2003/0130121-0)

RELATOR : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
RECORRENTE : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL INSS**
PROCURADOR : **JULIANA DE MORAIS GUERRA E OUTROS**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PB**
ADVOGADO : **FRANCISCO MARCOS PEREIRA E OUTRO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE VEREADORES. SUJEITO PASSIVO. MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA DA CÂMARA DE VEREADORES. PRECEDENTES.

1. A falta de prequestionamento da matéria federal impede o conhecimento do recurso especial (Súmula 282 do STF).
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.
3. Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

1. A matéria relativa ao artigo 12, II, do CPC não foi objeto de pronunciamento pelo acórdão recorrido, o que inviabiliza, no ponto, o conhecimento do recurso especial, ante a falta do indispensável prequestionamento. Aplica-se, ao caso, o disposto na Súmula 282/STF.
2. Cinge-se a controvérsia à definição do sujeito passivo que deve responder pelos débitos tributários relativos à contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos agentes políticos, integrantes da Câmara Legislativa Municipal. O acórdão recorrido entendeu que "não pode haver inscrição de dívida do ente que não seria responsável pelo pagamento do débito" (fl. 97), de modo que, sendo oriundo o débito da Câmara de Vereadores, não poderia ser imputado à "prefeitura" (fl. 97). O julgado merece reforma, todavia.

Acerca da sujeição passiva na obrigação tributária, assim dispõe o art. 121 do CTN, apontado como violado pelo recorrente:

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.

Com efeito, a condição de sujeito passivo é atribuída pela lei à "pessoa obrigada ao pagamento do tributo ou penalidade". Na esfera municipal, quem tem personalidade jurídica é o Município, e não a Câmara. É o que se infere do art. 14, III, do Código Civil de 1916 (norma repetida no art. 41, III, do CC):

Superior Tribunal de Justiça

Art. 14 - São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - cada um dos seus Estados e o Distrito Federal;

III - cada um dos Municípios legalmente constituídos.

Por não possuir personalidade jurídica autônoma, a Câmara de Vereadores não pode figurar no pólo passivo da obrigação tributária e nem pode ser demandada em razão dessas obrigações. Ressalte-se que a personalidade judiciária atribuída que lhe é conferida restringe-se à tutela de suas prerrogativas institucionais.

3. Anote-se, por oportuno, que a disposição do art. 126, III, do CTN, acerca da capacidade tributária passiva, em nada interfere nas conclusões antes referidas. A afirmação de que mesmo a pessoa jurídica que não foi regularmente constituída possui capacidade tributária passiva, não enseja a conclusão de que um órgão integrante de pessoa jurídica, não obstante possua aptidão para realizar fatos geradores, possa figurar como sujeito passivo da obrigação tributária de forma autônoma e dissociada da pessoa jurídica de que faz parte. Veja-se o dispositivo:

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.

Sobre essa questão, Paulo de Barros Carvalho elaborou estudo que merece grifo:

"Supomos que o problema esteja na distinção, que não foi inteiramente elaborada, entre a pessoa ou entidade que promove a realização do fato jurídico tributário, ou participa do seu acontecimento, e, propriamente, aquela pessoa, física ou jurídica, que a regra tributária indica, pelo fenômeno da imputação deontológica, para dar compostura ao laço jurídico abstrato, fazendo as vezes de sujeito passivo da obrigação tributária."

(...)

Com efeito, reconhece o direito tributário aptidão para realizar o fato, ou dele participar, a entes, agregados econômicos, unidades profissionais, enfim, organizações de pessoas ou de bens, não contempladas pelo direito privado com *personalidade jurídica*. A elas confere possibilidade jurídica de promover aqueles acontecimentos hipoteticamente previstos na lei, reputando-os fatos válidos e eficazes para desencadear os efeitos jurídicos característicos, significa dizer, a inauguração do *vinculum juris* que dá ao Estado o direito subjetivo público de exigir parcelas do patrimônio privado. Este é, sem outros torneios, o campo de eleição do *sujeito capaz* de realizar o fato jurídico tributário, ou dele participar, e os sucessos que nessa conformidade ocorrem assumem a magnitude própria que o direito associa aos chamados *fatos jurídicos tributários*.

Por sem dúvida que *ser capaz* de realizar o fato jurídico tributário não quer demonstrar capacidade jurídica para ser sujeito passivo de obrigações tributárias. Uma coisa é a aptidão para concretizar o êxito abstratamente descrito no texto normativo, outra é integrar o liame que se instaura no preciso instante em que adquire proporções concretas o fato previsto no suposto da regra tributária. É intuitivo que se não poderia negar legitimidade ao legislador fiscal para erigir fatos lícitos, que não acordos de vontade, considerados em si mesmos, e cogitá-los perfeitos e acabados, na

estrita correspondência dos interesses e anseios da pretensão impositiva do Estado."
(...)

(...) "distância abissal separa as duas circunstâncias, sumamente relevantes para descrição do fenômeno jurídico das imposições tributárias: a possibilidade de um ente, ao qual o direito positivo não atribui personalidade jurídica, vir a concretizar situação estabelecida na lei fiscal, desencadeando efeitos tributários; e a aptidão para integrar a relação jurídico-tributária, nexa que surge, automática e infalivelmente, por força da ocorrência dos fatos descritos."

(...)

(...) "se o direito tributário é livre e suficiente em si mesmo para traçar os contornos dos fatos que eleger, não o será, com certeza, para firmar os termos da chamada *obrigação tributária*." (...)

"Sempre que o legislador pretende inscrever, na hipótese normativa, sujeito sem personalidade jurídica, outorgando-lhe capacidade para realizar acontecimento tributário, prescreve o vínculo com a indicação de pessoa física ou jurídica, escolhida no quadro daquelas previstas e admitidas no segmento das regras de direito privado para o fim de *responsabilizar* o ente que promoveu o evento. Mesmo porque seria inconcebível a composição do liame abrigacional, tendo como sujeito passivo o próprio ente sem personalidade, dado que tolheria o prosseguimento dos objetivos que acompanham a instituição do tributo, por empecer medidas processuais de que a pretensão fiscal necessita." (Curso de Direito Tributário, 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 309/316)

4. Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte: REsp 258.393/AP, 5ª Turma, Min. Edson Vidigal, DJ de 04/12/2000; AgRg no Ag 590.873/AP, 5ª Turma, Min. Gilson Dipp, DJ de 08/11/2004; REsp 94.937/PR, 6ª Turma, Min. Anselmo Santiago, DJ de 17/02/1999, REsp 696.561/RN, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 24/10/2005 – esse último assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE VEREADORES. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.

1. Mandado de segurança preventivo impetrado pela Câmara Municipal de Martins - RN, objetivando a abstenção de cobrança de contribuição previdenciária incidente sobre os subsídios pagos mensalmente aos vereadores do Município.

2. A despeito de sua capacidade processual para postular direito próprio (*atos interna corporis*) ou para defesa de suas prerrogativas, a Câmara de Vereadores não possui legitimidade para discutir em juízo a validade da cobrança de contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento dos exercentes de mandato eletivo, uma vez que **desprovida de personalidade jurídica**, cabendo ao Município figurar no pólo ativo da referida demanda.

3. Precedentes desta Corte: RESP 438651/MG, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, DJ de 04.11.2002; e RESP 199885/PR, Relator Ministro GARCIA VIEIRA, DJ de 07.06.1999. 4. Recurso especial provido.

5. Pelas razões expostas, dou provimento ao recurso especial para denegar a ordem. Custas pelo impetrante. Sem honorários advocatícios (Súm. 105/STJ). É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2003/0130121-0

REsp 573129 / PB

Números Origem: 200005000086942 200200681206 9901061695

PAUTA: 22/08/2006

JULGADO: 22/08/2006

Relator

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOÃO FRANCISCO SOBRINHO**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL INSS

PROCURADOR : JULIANA DE MORAIS GUERRA E OUTROS

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PB

ADVOGADO : FRANCISCO MARCOS PEREIRA E OUTRO

ASSUNTO: Tributário - Contribuição - Social - Previdenciária

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Denise Arruda, José Delgado, Francisco Falcão e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 22 de agosto de 2006

MARIA DO SOCORRO MELO

Secretária