



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



<b>PROCESSO</b>	<b>11516.721823/2014-92</b>
<b>ACÓRDÃO</b>	2101-002.961 – 2ª SEÇÃO/1ª CÂMARA/1ª TURMA ORDINÁRIA
<b>SESSÃO DE</b>	5 de dezembro de 2024
<b>RECURSO</b>	VOLUNTÁRIO
<b>RECORRENTE</b>	ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DE VOLUNTÁRIOS
<b>INTERESSADO</b>	FAZENDA NACIONAL

**Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias**

Período de apuração: 01/11/2009 a 31/12/2012

MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. APRECIÇÃO DE OFÍCIO.

Por se tratar de matéria de ordem pública, podem ser conhecidos os argumentos de defesa, somente apresentados por ocasião do recurso voluntário, que contestam a responsabilidade solidária imputada à recorrente

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INTERESSE COMUM.

São solidariamente obrigadas as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal. Mantém-se a sujeição passiva solidária quando há nos autos comprovação inequívoca de vínculo com a situação que constitui o fato gerador da obrigação principal.

PEDIDO DE RENOVAÇÃO DO CEBAS INDEFERIDO E PENDENTE DE RECURSO.

Da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório e a ampla defesa, mas não impede o lançamento de ofício do crédito tributário correspondente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, a) por maioria de votos, por conhecer do recurso, vencidos os Conselheiros Antônio Sávio Nasureles (relator) e Mário Hermes Soares Campos, que conheceram parcialmente, não conhecendo, por preclusão, das alegações relativas à imputação de responsabilidade solidária; b) por maioria de votos, afastar a preliminar de

ilegitimidade passiva do Município de Florianópolis, vencido o Conselheiro Roberto Junqueira de Alvarenga Neto; e c) no mérito, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso. Designado como Redator do voto vencedor, relativo ao conhecimento das alegações relativas à imputação de responsabilidade solidária, o Conselheiro Cleber Ferreira Nunes Leite.

*Assinado Digitalmente*

**Antonio Sávio Nastureles** - Relator

*Assinado Digitalmente*

**Cleber Ferreira Nunes Leite** – Redator designado

*Assinado Digitalmente*

**Mário Hermes Soares Campos** – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros Antonio Sávio Nastureles, Wesley Rocha, Cleber Ferreira Nunes Leite, Roberto Junqueira de Alvarenga Neto, Ana Carolina da Silva Barbosa e Mário Hermes Soares Campos.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de julgar recurso voluntário (e-fls. 593/601) interposto em face do acórdão nº 04-043.893 (e-fls. 559/569), exarado em 23/08/2017, ao julgar improcedente a impugnação interposta pelo responsável solidário (e-fls. 544/551) e manter a exigência fiscal formalizada no auto-de-infração (e-fls. 36) relativo às contribuições previdenciárias previstas nos incisos I e II do artigo 22 da Lei nº 8212/1991, referente ao período de apuração de 01/11/2009 a 31/12/2012, e nos termos do documento intitulado “FLD – FUNDAMENTOS LEGAIS DO DÉBITO” (e-fls. 168/169).
2. A decisão de piso relatou a autuação e os argumentos formulados ao tempo da impugnação. Faz-se a transcrição do relatório.

---

*Início da transcrição do Relatório inserto no Acórdão nº 04-043.893*

---

### RELATÓRIO FISCAL

Em resumo, segundo o Relatório Fiscal e Termo de Sujeição Passiva Solidária (fl. 02-13), e demais relatórios integrantes e complementares, foram consignados os seguintes pontos acerca do lançamento:

## II - DOS FATOS:

2. A Lei 12.101, de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social (EBAS) e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, ... .

[...]

Por sua vez, a Associação Florianopolitana de Voluntários não contempla em seus estatutos essa característica. O estatuto da entidade diz, em seu artigo 1º, tratar-se de uma sociedade civil sem fins lucrativos.

A AFLOV, embora constituída e intitulada em sua denominação social como "ASSOCIAÇÃO", quando intimada, não comprovou que possua em seus quadros qualquer associado, em detrimento de seu próprio estatuto (Arts. 4 a 8 - Dos Associados; art. 9 a 15; art. 19, III) e em flagrante descumprimento ao disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro.

3. O Decreto 6308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3o da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, preconiza que deve constar do estatuto das EBAS que "os serviços prestados como entidade de assistência social são de atendimento, assessoramento e/ou de defesa e garantia de direitos".

A AFLOV não contempla esta finalidade em seu estatuto. Por outro lado, no art. 2º, que trata das finalidades, fica extremamente caracterizada a atividade primordial da entidade, qual seja: colaborar, apoiar e se articular com o Município de Florianópolis na implantação de políticas sociais, não somente na área de assistência social, mas também nas áreas de saúde (notadamente) e de educação. Para cumprimento deste mister a entidade firmou e aditou, a partir do ano de 2005, Convênios (irregulares) com o Município de Florianópolis, através de suas Secretarias Municipais e também do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF. Não obstante, o Parecer 16/2013 do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, de Florianópolis, que cancelou a inscrição da AFLOV naquele E. Conselho, tipificou a suposta Associação como "braço social" do governo municipal, com desempenho característico de entidade pública".

4. Os Convênios realizados com o Poder Público Municipal de Florianópolis foram objetos de vários questionamentos e desdobramentos, entre eles destacamos:

a) Ação Civil Pública nº 023.08.071352-5 proposta pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), na qual os dirigentes municipais são acusados de improbidade administrativa ... .

[...]

b) Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados pelo Município de Florianópolis - TAC 005/2013 e pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) - TAC 037/2013, em decorrência da Ação Civil Pública (ACP) do MPT, não somente reconhecem a irregularidade dos Convênios como determinam e estabelecem prazo para a sua extinção ... .

[...]

c) O Acórdão nº 0573/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), no qual os dirigentes municipais são condenados ao pagamento de multas pela realização de Convênios irregulares com a AFLOV, determinando a ruptura dos mesmos ... .

[...]

d) Por último, cabe ressaltar o Parecer nº 16/2013 da Comissão de Inscrição do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis -CMAS, que indeferiu o pedido de inscrição da AFLOV em 2013, no qual destacamos as seguintes conclusões ... .

[...]

e) Atualmente, a AFLOV, além de não ter quadro de associados também se encontra acéfala, ou seja, não possui Diretoria. A gestão da entidade está sendo feita por administrador designado por decisão judicial em face da ação movida pelo Município de Florianópolis, nos autos da Ação Cautelar nº 0891826-11.2013.8.24.0023, que tramita na Primeira Vara da Fazenda Pública de Florianópolis.

### III - DAS RAZÕES DO LANÇAMENTO:

5. A AFLOV não é detentora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) desde 12/06/2007. A entidade protocolizou pedido de renovação do CEBAS em 09/10/2009, declarado intempestivo pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o qual foi indeferido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por descumprimento do art. 3º, inciso VI do Decreto 2.536, de 1998.

6. Em que pese a entidade ter recorrido da decisão daquele MDS, este fato não impede o lançamento do Crédito Tributário, conforme estabelece o art. 26 da Lei 12.101, de 2009.

7. Ainda que venha ocorrer uma decisão favorável a AFLOV em relação ao Recurso impetrado, referente ao pedido de renovação protocolado em 09/10/2009, esta daria cobertura de CEBAS somente até 08/10/2012. No período a partir de 09/10/2012 a entidade estaria novamente sem cobertura de Certificado tendo em vista que, intimada, não comprovou ter protocolado qualquer pedido de renovação para o período seguinte.

8. Por outro lado, a AFLOV ficou sujeita à Suspensão da Isenção com base nos artigos 31 e 32 da Lei 12.101, de 2009, por deixar de cumprir requisitos do art. 29 da mesma Lei ... .

[...]

8.4. Além disso, quando intimada a AFLOV não apresentou comprovante de pedido de renovação do CEBAS para cobertura do período a partir de 09/10/2012, deixando de cumprir o caput do art. 29 da Lei 12.101, de 2009 .

#### IV - DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO:

9. Uma vez não comprovada a condição de entidade beneficente de assistência social, a AFLOV foi enquadrada no FPAS 566, ficando sujeita as mesmas contribuições das empresas em geral, essas disciplinadas pela Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, ... .

[...]

10.A AFLOV também ficou sujeita ao recolhimento das contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, nos termos da Lei 11.457, de 16/03/2007, artigos 2º e 3º, ... .

[...]

IV.1 - DO CÁLCULO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO PREVIDENCIÁRIO - AI DEBCAD 51.030.549-0 - Contribuições a Cargo da Empresa:

11.O Crédito Tributário das contribuições sociais, incluído no presente Auto de Infração corresponde às contribuições destinadas à Seguridade Social, a cargo da empresa, apuradas nos levantamentos e competências abaixo especificados, relativos aos convênios firmados pela AFLOV com o Município de Florianópolis.

12.O Cálculo do Crédito Tributário teve como base a remuneração dos empregados declarados em GFIP e nas Folhas de Pagamentos fornecidas pela AFLOV para o período de 11/2009 a 12/2012: refere-se às contribuições da empresa, destinadas à seguridade social e às contribuições para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho (SAT/RAT), incidentes sobre o total das remunerações devidas ou creditadas a qualquer título aos empregados e/ou contribuintes individuais que lhes prestaram serviços.

13.O valor das contribuições, a cargo da empresa, destinadas à Seguridade Social, foi apurado com base na alíquota de 20,0% (vinte, vírgula, zero, por cento), conforme disposto nos incisos I e III, artigo 22 da Lei 8.212 de 1991.

14.O valor das contribuições para financiamento do benefício previsto nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213, de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (SAT/RAT), conforme disposto no artigo 22, inciso II, da Lei 8.212, de

1991, foi calculado com base na alíquota de 1,0 (um, vírgula, zero, por cento), válido para todo o período.

[...]

21<sup>1</sup>. Fica o Contribuinte, neste ato, cientificado da **SUSPENSÃO DO DIREITO À ISENÇÃO** das Contribuições Sociais, a partir de 01 de novembro de 2009, nos termos do art. 32, caput e § 1o, da Lei 12.101, de 2009, por não ser detentora do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; por não aplicar integralmente o resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais; por não manter escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade; e por não apresentar as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar n°. 123, de 14 de dezembro de 2006, em descumprimento ao art. 29 da Lei 12.101, de 2009, caput, incisos II, IV e VIII, facultada a apresentação de manifestação de inconformidade, no prazo de 30 (trinta) dias da ciência, à Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Florianópolis - SC.

22.E, para surtir os efeitos legais, lavramos o presente Termo, em duas (2) vias de igual teor e forma, assinado pelo Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, cuja ciência pelo Sujeito Passivo, dar-se-á pessoalmente ou por via postal, no respectivo endereço comercial, mediante Aviso de Recebimento (AR).

23.Além dos dispositivos legais citados no presente relatório, os créditos lançados (valor originário, juros e multa) encontram-se fundamentados na legislação constante do anexo "FLD - FUNDAMENTOS LEGAIS DO DÉBITO" e as alíquotas aplicadas estão devidamente demonstradas no anexo denominado de "DD -DISCRIMINATIVO DO DÉBITO", integrantes do Auto de Infração.

24.O Auto de Infração, bem como este Relatório Fiscal e os demais documentos anexos aqui mencionados, serão entregues aos Sujeitos Passivos em meio digital, através de termo de recebimento que passará a integrar o presente relatório para todos os fins e efeitos que se fizerem necessários. Estes compõem o processo eletrônico no 11516.721.823/2014-92, que poderá ser consultado pelos contribuintes e/ou seus procuradores nas repartições da Receita Federal do Brasil.

#### **SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA**

<sup>1</sup> Reproduziu-se a numeração constante no relatório da decisão de primeira instância, observando-se que o teor dos itens 21 a 24 (e-fls. 563) guardam correspondência com os itens 23 a 26 (e-fls. 23) do Relatório Fiscal. Nota do relator no CARF.

Foi consignado pela Autoridade Fiscal o seguinte procedimento em face da sujeição passiva solidária:

*V - DA SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS:*

*16. Consoante o artigo 124, inciso I, do CTN, são solidariamente obrigadas as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal. Dessa forma, para caracterizar a responsabilidade solidária em matéria tributária é imprescindível que as pessoas realizem conjuntamente a situação configuradora do fato gerador:*

*17. O estatuto social da AFLOV, desde sua origem, estabelece uma clara vinculação com as atividades do município de Florianópolis, senão vejamos:*

*18. Diante disso, os convênios firmados pela AFLOV com o Município de Florianópolis, através da Prefeitura Municipal e de suas Secretarias caracterizam o interesse comum e um liame inequívoco na realização de suas atividades, onde sequer tem aparência de unidades autônomas em razão de sua atuação complementar; da vinculação gerencial e da completa dependência econômica da AFLOV em relação a esses Entes Públicos:*

*18.1. No extrato abaixo do convênio. (SAMU), iniciado em 01/12/2005 e aditado até 30/06/2012, observa-se a total subserviência e subordinação da AFLOV aos interesses do Município:*

*18.2. Às atuações do Ministério Público do Trabalho, através de Ação Civil Pública e Termos de Ajustamento de Conduta, bem como às atuações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, juntam-se inúmeras decisões no âmbito da Justiça do Trabalho caracterizando o interesse comum das atividades da AFLOV com o município de Florianópolis.*

*19. Ante os fatos acima, largamente denunciados, restou caracterizada a responsabilidade solidária do MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS - CNPJ: 82.892.282/0001-43, com sede administrativa à Rua Tenente Silveira, nº 60 - Centro - CEP 88010.300 - Florianópolis - SC, pelas infrações tributárias apuradas. Impõe-se, portanto, atribuir a SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA desse ente público, relativamente aos Autos de Infração acima discriminados.*

*20. Em sendo assim, fica o sujeito passivo solidário supra mencionado CIENTIFICADO da exigência tributária de que tratam os referidos Autos de Infração lavrados contra o sujeito passivo ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DE VOLUNTÁRIOS - AFLOV, relativamente às Contribuições Previdenciárias e de Outras Entidades (Terceiros), ficando INTIMADO a recolher ou impugnar, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência destes Autos de Infração, nos termos dos arts. 5º, 15, 16 e 17 do Decreto nº 70.235/72, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 8.748/93, nº 9.532/97 e nº 11.196/05, o débito para com a Fazenda Nacional objeto deste Lançamento.*

CIENTIFICAÇÃO

Houve aperfeiçoamento do presente lançamento mediante a cientificação de cada partícipe da Sujeição Passiva Solidária.

Termo de Sujeição Passiva Solidária	Forma Ciência	fl Ciência	Data Ciência
AFLOV CNPJ 75.372.631/0001-30	Pessoal (Administrador Judicial)	495	04/08/2014
MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS - CNPJ: 82.892.282/0001-43	Postal, via AR	540	13/08/2014

## IMPUGNAÇÃO

Somente o sujeito passivo solidário MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS - CNPJ: 82.892.282/0001-43 apresentou impugnação (fl. 544-551), na data de 20/08/2014<sup>2</sup>, com a juntada de documentos comprobatórios e alegação cujos pontos relevantes para apreciação do litígio são os seguintes:

### 2. DO DIREITO

#### 2.1. DO CARÁTER MERAMENTE DECLARATÓRIO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Compulsando-se os autos, verifica-se que se considerou que a AFLOV não se enquadra no conceito de Entidade Beneficente de Assistência Social para fins de isenção do pagamento de contribuições previdenciárias.*

*No entanto, consoante o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), que reconhece a entidade como filantrópica, é meramente declaratório, de modo que possui efeitos ex tunc:*

*[Cita jurisprudência do STJ]*

*Assim, em que pese a pendência de recurso contra decisão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que indeferiu o pedido de renovação do CEBAS da AFLOV, vale ressaltar que é direito da entidade a manutenção do reconhecimento da natureza Filantrópica e, em consequência, a isenção (imunidade) de contribuições para a seguridade social.*

*Isso porque o certificado é a simples exteriorização do benefício (imunidade). A jurisprudência conclama que é este e não o mero certificado que se encontra agasalhado pelo direito adquirido.*

*Ademais, como se trata de pedido de renovação de certificado de entidade de fins filantrópicos, caso deferido, seus efeitos retroagem à data do protocolo do requerimento, sem necessidade de novo pedido de isenção ao fisco.*

*Dessa forma, não merece subsistir a autuação, devendo ser anulada.*

<sup>2</sup> Tal circunstância descrita no relatório - de a interposição da impugnação ter sido ato processual atribuído unicamente ao Responsável Solidário - terá repercussão no deslinde da questão pertinente à legitimidade passiva, como se verá nos itens 7, 8 e 9 infra do voto disposto neste acórdão. Nota do relator no CARF.

*O posicionamento do Poder Judiciário é firme no sentido de que o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social é meramente declaratório, possuindo efeitos ex tunc.*

*Dessa forma, não obstante a pendência de decisão final sobre a renovação do certificado da AFLOV, não merece prevalecer a atuação, uma vez que o certificado é a mera exteriorização da imunidade, da qual a AFLOV faz jus ante o atendimento de todos os requisitos legais.*

## 2.2. DO PLENO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA O RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE

*Por sua vez, em virtude do princípio do tempus regit actum, como o período da fiscalização foi posterior a 2010, os requisitos exigidos para que uma entidade beneficente de assistência social fique isenta das contribuições previdenciárias são os previstos pelos arts. 18 a 20 da Lei n.º 12.101/2009, ... .*

*[Cita legislação]*

*A AFLOV atende a todas as exigências previstas nos requisitos acima, razão pela qual faz jus à imunidade prevista constitucionalmente no que concerne às contribuições previdenciárias, não merecendo subsistir a atuação ora impugnada.*

### PEDIDO

*À vista de todo exposto, demonstrada a insubsistência e improcedência da ação fiscal, requer o impugnante seja acolhida a presente impugnação para o fim de ser cancelado o débito fiscal reclamado.*

*Final da transcrição do Relatório inserto no Acórdão nº 04-043.893*

3. Ao julgar improcedente a impugnação apresentada e manter o crédito tributário exigido, o acórdão recorrido tem a ementa redigida como se segue.

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/11/2009 a 31/12/2012

APRECIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

Não cabe a esta instância julgadora apreciar argumentos de inconstitucionalidade e ilegalidade de norma por ser matéria reservada ao Poder Judiciário.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS.

É vedada a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais contrárias à orientação estabelecida para a administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ordinário.

PEDIDO DE RENOVAÇÃO DO CEBAS INDEFERIDO E PENDENTE DE RECURSO.

Da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório e a ampla defesa mas não impede o lançamento de ofício do crédito tributário correspondente.

#### VALIDADE DO LANÇAMENTO.

O Auto de Infração é válido e eficaz visto que foi lavrado com discriminação clara e precisa dos fatos geradores, das contribuições devidas e dos períodos a que se referem, conforme dispuser o regulamento.

4. Cientificado da decisão de primeira instância em 30/08/2017 (e-fls. 586), e interposto o recurso voluntário (e-fls. 593/601), protocolado em 21/09/2017 (e-fls. 591) , nas razões de recurso, após breve exposição dos fatos, o responsável solidário, ora Recorrente manifesta inconformismo com a conclusão do acórdão exarado e deduz a argumentação sintetizada nos tópicos a seguir:

2.1. DO CARÁTER MERAMENTE DECLARATÓRIO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	594/597
2.2. DO PLENO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA O RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE	597/599
2.3. DA NÃO CONFIGURAÇÃO DA SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA	599/601

4.1. Faz-se a transcrição do pedido (e-fls. 601):

#### 3. DO PEDIDO

À vista de todo exposto, demonstrada a insubsistência e improcedência da ação fiscal, requer o recorrente seja acolhido o presente recurso para o fim de ser assim decidido, cancelando-se o débito fiscal reclamado.

5. É o relatório.

### VOTO VENCIDO

Conselheiro **Antonio Sávio Nastureles**, Relator

6. O recurso é tempestivo e atende os requisitos de admissibilidade.

#### CONHECIMENTO

#### *Imputação de responsabilidade solidária – matéria não impugnada*

7. Não há que se conhecer das alegações deduzidas no item 2.3 das razões recursais, pertinentes à imputação de responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis. Por não ter sido ventilada ao tempo da impugnação, tal alegação constitui em inovação recursal, e por força da norma estatuída no artigo 17 do Decreto nº 70.235/1972 não deve ser conhecida.

7.1. Conforme relatado, somente o sujeito passivo solidário MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, ora Recorrente, apresentou impugnação (fl. 544-551), e a apreciação do litígio pela decisão de piso foi delimitada pelas questões deduzidas nos tópicos “2.1. DO CARÁTER MERAMENTE DECLARATÓRIO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL” e “2.2. DO PLENO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA O RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE”, ambas reiteradas na esfera recursal.

7.2. A matéria delimitada no item 2.3 das razões recursais não foi suscitada ao tempo da impugnação, quando o responsável solidário, ora Recorrente, ciente dos termos da autuação, compareceu pela primeira vez aos autos do presente processo administrativo fiscal, e por este modo, no entendimento deste relator, a matéria pertinente à imputação de responsabilidade solidária deduzida unicamente em segunda instância constitui inovação recursal.

#### *Votação do conhecimento: Relator vencido*

8. Como se pode divisar pela ata de julgamento<sup>3</sup>, o relator restou vencido na apreciação do conhecimento da matéria deduzida no item 2.3 das razões recursais.

8.1. Faço a transcrição do dispositivo registrado na ata de julgamento:

**Decisão:** Acordam os membros do colegiado: a) por maioria de votos, por conhecer do recurso, vencidos os Conselheiros Antônio Sávio Nastureles (relator) e Mário Hermes Soares Campos, que conheceram parcialmente, não conhecendo, por preclusão, das alegações relativas à imputação de responsabilidade solidária; b) por maioria de votos, afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Município de Florianópolis, vencido o Conselheiro Roberto Junqueira de Alvarenga Neto; e c) no mérito, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso. Designado como Redator do voto vencedor, relativo ao conhecimento das alegações relativas à imputação de responsabilidade solidária, o Conselheiro Cleber Ferreira Nunes Leite.

8.2. Diante de tal circunstância, coube ao relator o encargo de proceder o aditamento do voto original para enfrentar a questão deduzida no item 2.3 das razões recursais (e-fls. 599/601), pertinente à legitimidade passiva do responsável solidário, ora Recorrente. A análise da matéria e a proposta de voto do relator está disposta no item 9 e subitens 9.1 a 9.5 infra.

#### *Imputação da responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis*

9. Passo a expor os motivos pelos quais entendo que deve ser mantida a imputação de responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis.

9.1. O exame da situação fática exposta ao longo do Relatório Fiscal (e-fls. 02/13) demonstra de forma inequívoca o vínculo entre a Associação Florianopolitana de Voluntários e o Município de Florianópolis, funcionando a entidade como um “braço social” do governo municipal, por meio da celebração de uma série de convênios irregulares.

<sup>3</sup> Ata de julgamento publicada no sítio do CARF em 14/12/2024.

9.2. Faz-se, de início, transcrição de trechos contidos no capítulo intitulado “II – DOS FATOS” disposto no Relatório Fiscal (e-fls. 2/7):

#### II- DOS FATOS:

2. A Lei 12.101, de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social (EBAS) e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, em seu artigo 1º, assim dispõe:

*"Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei." (Grifei)*

Por sua vez, a Associação Florianopolitana de Voluntários não contempla em seus estatutos essa característica. O estatuto da entidade diz, em seu artigo 1º, tratar-se de uma sociedade civil sem fins lucrativos.

A **AFLOV**, embora constituída e intitulada em sua denominação social como "ASSOCIAÇÃO", quando intimada, **não comprovou que possua em seus quadros qualquer associado**, em detrimento de seu próprio estatuto (Arts. 4 a 8 — Dos Associados; art. 9 a 15; art. 19, III) e em flagrante descumprimento ao disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro.

3. O Decreto 6308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, preconiza que deve constar do estatuto das EBAS que "os serviços prestados como entidade de assistência social são de atendimento, assessoramento e/ou de defesa e garantia de direitos".

A AFLOV não contempla esta finalidade em seu estatuto. Por outro lado, no art. 2º, que trata das finalidades, fica extremamente caracterizada a atividade primordial da entidade, qual seja: colaborar, apoiar e se articular com o Município de Florianópolis na implantação de políticas sociais, não somente na área de assistência social, mas também nas áreas de saúde (notadamente) e de educação. Para cumprimento deste mister a entidade firmou e aditou, a partir do ano de 2005, Convênios (irregulares) com o Município de Florianópolis, através de suas Secretarias Municipais e também do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis — IPUF. Não obstante, o Parecer 16/2013 do Conselho Municipal de Assistência Social — CMAS, de Florianópolis, que cancelou a inscrição da AFLOV naquele E.Conselho, tipificou a suposta Associação como "braço social" do governo municipal, com desempenho característico de entidade pública".

4. Os Convênios realizados com o Poder Público Municipal de Florianópolis foram objetos de vários questionamentos e desdobramentos, entre eles destacamos:

a) Ação Civil Pública nº 023.08.071352-5<sup>4</sup> proposta pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), na qual os dirigentes municipais são acusados de improbidade administrativa:

**Autos nº 023.08.071352-4**

**Ação:** Ação Civil Pública/Lei Especial Autor: Ministério Público MPU / MPT / PRT da 12ª Região

**Réu:** Dário (...) e outros Vistos, etc.

Cuida-se de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho inicialmente na Vara Trabalhista de Florianópolis, em face de (...), AFLOV — Associação Florianopolitana de Voluntários e do Município de Florianópolis.

O autor sustenta várias irregularidades na contratação de pessoal pelo Município de Florianópolis, proporcionada pelos réus, a saber: a) inexistência de licitação prévia ao convênio firmado com a AFLOV para contratação de agentes comunitários de saúde; b) onerosidade aos cofres públicos municipais com a contratação terceirizada dos agentes comunitários de saúde; c) ausência de processo seletivo para contratação dos agentes comunitários de saúde; d) contratação irregular de pessoal temporários pelas Secretarias Municipais de Saúde de Educação, em desrespeito ao princípio do concurso público; e) pessoal contratado como comissionado, mas ausentes as atribuições de chefia, direção e assessoramento.

b) Os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados pelo Município de Florianópolis — TAC 005/2013 e pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) — TAC 037/2013, em decorrência da Ação Civil Pública (ACP) do MPT, não somente reconhecem a irregularidade dos Convênios como determinam e estabelecem prazo para a sua extinção:

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 128. REGIÃO  
**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 05/2013<sup>5</sup>**

**MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, neste ato representado pelo Procurador Geral do Município, Dr. Júlio pelo presente instrumento firma **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, nos autos do Inquérito Civil n. 594/2002.12.000/6, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85, perante o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, por intermédio da Procuradoria Regional do Trabalho da 128. Região/SC, representado neste ato pelos Procurador do Trabalho, Sandro (...), nos seguintes termos:

#### **I-OBJETO**

o objeto deste instrumento é a fixação de obrigações de fazer e não fazer, conforme a seguir estabelecido.

#### **II - DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS**

<sup>4</sup> Decisão judicial anexada às e-fls. 497/504. Nota do relator no CARF.

<sup>5</sup> Documento anexado às e-fls. 515/517. Nota do relator no CARF.

A partir da data da assinatura do presente, a Com promitente assume as seguintes obrigações:

1. Contratar servidores somente mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma do inciso 11, do art. 37, da Constituição Federal, ressalvadas as nomeações para os cargos em comissão e as contratações por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, previamente estabelecidas em lei;
2. Abster-se de nomear servidores para o exercício de cargos em comissão para o desempenho de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior;
3. Somente contratar servidores por tempo determinado nas hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante justificação no termo de contratação, declarando, especificamente os motivos da contratação, entendendo-se como tal, a situação extraordinária, imprevisível, incomum, urgente ou premente;
4. Visando assegurar a continuidade dos serviços públicos afetos as políticas da assistência social que vinham sendo desenvolvidas por meio de convênio com a AFLOV será admitido a contratação por excepcional interesse público, a prazo determinado pelo período máximo de 6 (seis) meses, com a rescisão dos contratos, a prazo determinado até 15 de agosto de 2013

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
Procuradoria Regional do Trabalho da 12a. Região

**TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA N° 37/2013<sup>6</sup>**

**MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**, representado pelo Procurador Geral do Município, Sr. Júlio Cesar (...) e pelo Sr. Gustavo (...), Secretário de Administração e Previdência do município; **INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS**, neste ato representado pelo Sr. Juliano (...) e **ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DE VOLUNTÁRIOS**, neste ato representada pela Sra. Márcia (...), doravante denominada Compromitente, firma **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, nos autos do PP 594.2012, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85, perante o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, por intermédio da Procuradoria Regional do Trabalho da 12a Região/SC, representado neste ato pelo Procurador do Trabalho, Sandro (...), nos seguintes termos:

**I - OBJETO**

O objeto deste instrumento é a fixação de obrigações de fazer e não fazer, conforme a seguir estabelecido.

<sup>6</sup> Documento anexado às e-fls. 518/521. Nota do relator no CARF.

## II- OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER

a) A AFLOV procederá, a rescisão contratual, sem justa causa e por iniciativa da empresa, de todos os atuais empregados contratados em razão do termo de convênio para operacionalização do programa Zona Azul, em até 30 (trinta) dias. O pagamento das verbas rescisórias ocorrerá no prazo de até 10 (dez) dias após a rescisão contratual, nos termos do art. 477 da CLT. O Município de Florianópolis reconhece sua responsabilidade solidária em relação pagamento das verba rescisórias a serem pagas aos empregados da Zona Azul. No prazo máximo de 30 (trinta) dias será rescindido o convênio entre o Município de Florianópolis e a AFLOV, tendo por objeto a prestação de serviços para a operacionalização do Programa Zona Azul.

b) O Município de Florianópolis repassará á AFLOV, no prazo de 30 (trinta) dias, os valores necessários ao pagamento das verbas rescisórias.

c) O Município contratará de forma emergencial, empresa para o gerenciamento do sistema de estacionamento rotativo e posteriormente remeterá à Câmara de Vereadores, projeto de lei dispondo sobre a matéria. Será assegurada a todos os empregados da Zona Azul, a possibilidade de permanecer prestando serviços nos estacionamentos rotatórios do 'Município. Os empregados deverão manifestar até a data do pagamento das rescisórias, o interesse em permanecer ou não na empresa a ser contratada. A manifestação deverá ser dirigida à Procuradoria do Município, sendo que o sr. Alexandre Fernandes se compromete a remei ler à PGM relação dos empregados que pretendem permanecer na empresa.

d) Será assegurado o direito de permanência a todos os empregados atualmente contratados em razão do convênio firmado entre o Município e a AFLOV para a operacionalização do programa Zona Azul desde que trabalhem ou passem a trabalhar na atividade-fim objeto do contrato do estacionamento rotativo a ser firmado entre o Município e a empresa emergencialmente contratada.

e) Também deverá ser assegurada a permanência dos empregados da Zona Azul em eventual concessão de serviço público, a ser aprovado pela Câmara. Neste caso, o interesse em permanecer será manifestado da mesma forma que a contida no item "c".

f) Serão mantidos para os atuais e futuros contratos de trabalho dos empregados do sistema de estacionamento rotativo, os mesmos patamares de direitos atualmente existentes, dentre os quais os parâmetros remuneratórios, de duração de jornada, vale-alimentação, fornecimento de creches e em relação aos demais direitos trabalhistas e sociais. A presente cláusula se aplica tanto no caso de contratação emergencial quanto no caso de concessão de serviço público aprovada pela Câmara. Tais direitos somente serão assegurados nos empregados enquadrados nos itens "d" e "e" do presente instrumento.

g) Será assegurada estabilidade de emprego pelo prazo de 6 (seis) meses a todos que optarem pela permanência no sistema de estacionamento rotativo. O direito a estabilidade, 'somente será assegurado nos empregados enquadrados nos itens "d" e "e" do presente instrumento." 9

c) O Acórdão nº 0573/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), no qual os dirigentes municipais são condenados ao pagamento de multas pela realização de Convênios irregulares com a AFLOV, determinando a ruptura dos mesmos:

c) O Acórdão nº 0573/2011<sup>7</sup> do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), no qual os dirigentes municipais são condenados ao pagamento de multas pela realização de Convênios irregulares com a AFLOV, determinando a ruptura dos mesmos:

ESTADO DE SANTA CATARINA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Gabinete da Auditora Sabrina (...)

PROCESSO N.º: REC 11/00453510

UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Florianópolis

INTERESSADO: Sr. Manoel (...)A

ASSUNTO: Reexame - art. 80 da LC 202/2000 - Recurso de Reexame da decisão exarada no processo AOR 07/00520856 - Auditoria com vistas à avaliação de aspectos relacionados aos recursos repassados à AFLOV em 2003 a 2007.

#### RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reexame interposto pelo Sr. Manoel (...), com a finalidade de reformar o item 6.2.2 da Decisão nº 0573/2011, exarada no processo AOR 07/00520856, que aplicou multa no montante de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), com fundamento no artigo 70, II da Lei Complementar nº 202/2000, em razão da celebração dos Convênios nºs /55 e 157/2003, repassando à AFLOV o gerenciamento, a execução e a prestação de serviços públicos de saúde, sem amparo no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte:

Acórdão nº0573/2011

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, em:

6.1. Conhecer do Relatório da Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Florianópolis, envolvendo a avaliação de aspectos relacionados aos recursos repassados à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV, principalmente nos exercícios de 2003 a 2007, para considerar irregulares, com fundamento no art. 36, § 2º, "a", da Lei Complementar n. 202/00, os atos tratados nos itens 6.2.1.1, 6.2.1.2, 6.2.2 a 6.2.6 desta deliberação.

<sup>7</sup> Decisão anexada às e-fls. 512/514.

6.2. Aplicar aos Responsáveis adiante discriminados, com fundamento no art. 70, II, da Lei Complementar n. 202/2000 c/c o art. 109, II, do Regimento Interno, as multas a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovarem ao Tribunal o recolhimento ao Tesouro do Estado das multas cominadas, sem o quê, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos artigos 43, II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000:

6.2.1. ao Sr. DARIO (...) - Prefeito Municipal de Florianópolis, CPF n. (...), as seguintes multas:

6.2.1.1. R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em face da celebração dos Convênios ns. 155 a 157/2003, 173/2004, 78 e 198/2005, 146, 179 e 180/2006 e 151/2007 e respectivos termos aditivos, repassando à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV o gerenciamento, a execução e a prestação de serviços públicos da área de saúde, sem amparo no art. 199, § 1º, da Constituição Federal;

6.2.1.2. R\$ 3.000,00 (três mil reais), pela manutenção da permissão de uso de áreas para exploração de estacionamento não precedida de licitação, com ofensa aos arts. 37, XXI e 175 da Constituição Federal e 2º e 3º da Lei de Licitações;

6.2.2. ao Sr. MANOEL (...) - ex-Secretário Municipal de Saúde de Florianópolis, CPF n.(...) , a multa no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em face da celebração dos Convênios ns. 155 a 157/2003, repassando à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV o gerenciamento, a execução e a prestação de serviços públicos de saúde, sem amparo no art. 199, § 1º, da Constituição Federal.

6.2.3. ao Sr. WALTER (...) - ex-Secretário Municipal de Saúde de Florianópolis, CPF n. (...), a multa no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), devido à celebração dos Convênios 78, 160 e 198/2005 e do Termo Aditivo aos Convênios ns. 155 a 157/2003 e 173/2004, repassando à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV o gerenciamento, a execução e a prestação de serviços públicos de saúde, sem amparo no art. 199, § 1º da Constituição Federal.

6.2.4. ao Sr. JOÃO (...) - Secretário Municipal de Saúde de Florianópolis, CPF n. (...), a multa no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em razão da celebração dos Convênios ns. 146, 179 e 180/2006 e 151/2007, e Termo Aditivo aos Convênios ns. 155 a 157/2003, 173/2004 e 78 e 198/2005, repassando à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV o gerenciamento, a execução e a prestação de serviços públicos de saúde, sem amparo no art. 199, § 1º, da Constituição Federal.

6.2.5. à Sra. ROSEMERI (...) - ex-Secretária de Assistência Social e ex-Presidente da Associação Florianopolitana de Voluntários, CPF n.(...), a multa no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), pelo descumprimento dos arts. 16 da Lei n. 4.958/96 e 4º do Termo de Permissão n. 179/97, por admitir a substituição dos repasses no montante de 20% da receita bruta arrecadada pela exploração dos estacionamentos públicos, até então feitos em moeda corrente, por produtos e serviços, indo além dos termos do art. 4º do Termo de Permissão.

6.2.6. à Sra. ANGELA (...)- ex-Prefeita Municipal de Florianópolis, CPF n. (...), a multa no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em virtude da permissão de uso de áreas para exploração de estacionamento não precedida de licitação, com ofensa aos arts. 37, XXI, e 175 da Constituição Federal e 2º e 3º da Lei de Licitações.

6.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis:

6.3.1. a exigência da correta especificação do objeto quando da requisição de pedidos de subvenção social, para permitir a precisão do histórico da nota de empenho;

6.3.2. que efetue trabalho de orientação às entidades beneficiadas com recursos antecipados a título de subvenção social ou auxílio visando à elaboração de prestação de contas e que, por meio de seu órgão central de Controle Interno, proceda ao exame da regularidade das mesmas;

6.3.3. que promova, paulatinamente e sem solução de continuidade, a ruptura dos convênios firmados com a Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV, cujos objetos se referem a serviços afetos à área da saúde, inclusive àqueles inerentes à manutenção de ambulâncias;

6.3.4. que promova, no prazo de seis meses, a realização de licitação para a permissão de uso das áreas atualmente destinadas aos serviços de estacionamento público exploradas pela AFLOV, caso não pretenda atuar diretamente ou dar destinação diversa àqueles espaços públicos.

6.4. Determinar ao Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis que exerça sua função fiscal, sobretudo em relação aos repasses devidos ao Fundo Municipal de Assistência Social pela Associação Florianopolitana de Voluntários — AFLOV, representando a esta Corte de Contas eventual irregularidade constatada.

d) Por último, cabe ressaltar o Parecer n° 16/2013<sup>8</sup> da Comissão de Inscrição do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis —CMAS, que indeferiu o pedido de inscrição da AFLOV em 2013, no qual destacamos as seguintes conclusões:

<sup>8</sup> Parecer anexado às e-fls. 525/535.

"Na Plenária do CMAS de dezembro de 2011 foi apresentado o Parecer nº 002/2011 da Comissão de Inscrição que recomendava o cancelamento da inscrição nº 008/98 da AFLOV, ao considerar que a característica essencial e atividade principal da Entidade não eram o desenvolvimento de programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito das Proteções Sociais, devidamente tipificados na Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. O Parecer indicava que a característica essencial da entidade estava centrada na sua vinculação com o poder público municipal e no desenvolvimento de atribuições administrativas de convênios para contratação de pessoal terceirizado para execução de serviços essenciais e contínuos de diversas políticas públicas, principalmente assistência Social e Saúde, na contramão dos preceitos legais e constitucionais, administração de estacionamentos públicos e estabelecimento de relação de financiamento e parceria com outras entidades sociais."(...)

"Em 30 e abril de 2013 a entidade entregou ao CMAS o Relatório de Ação 2012 e o Plano de Ação 2013, os quais constituem as principais peças documentais de análise do presente parecer"

"Atualizando as informações, ano de 2012 as atividades da AFLOV no campo da administração de convênios para contratação de pessoal terceirizado para execução de serviços essenciais e contínuos de diversas políticas públicas, principalmente Assistência Social e Saúde e a administração de estacionamentos públicos foram questionados pelo Ministério Público que adotou medidas para o encerramento de ambas as atividades."

**PARECER:**

A comissão de Inscrição, Acompanhamento e Fiscalização, analisou novamente o processo de inscrição da entidade em questão, conforme deliberado na plenária do ano de 2011, e verificou que:

A entidade reduziu suas atividades no ano de 2013, desenvolvendo significativo volume de atividades pontuais e focalizadas, como campanhas, bem como atuação na concessão de variados benefícios, sem referenciamento em serviços socioassistenciais, numa lógica residual de assistencialismo.

Esta comissão verificou ainda que a Entidade em questão não se caracteriza como uma entidade de assistência social, cuja natureza e característica essencial devem ser preponderantemente de assistência social, por meio do desenvolvimento de ações continuadas, sistemáticas e tipificadas, nos moldes da Política e de demais regulamentações, integradas à Rede Socioassistencial. Entretanto verificou que o projeto socioeducativo Herdeiros do Futuro tem características de serviço de fortalecimento de vínculos de crianças e adolescentes, necessitando de readequações.

Referente à inscrição deste serviço, esta comissão avaliou que a AFLOV além do caráter privado de sua personalidade jurídica, o qual não está explicitado em seu Estatuto, historicamente se constituiu num "braço social" do governo municipal, com desempenho característico de entidade pública, uma vez por força de estatuto, conforme estabelecido em seu Art. 18 à presidência da Associação será assumida, automaticamente, ao início de cada gestão governamental, peia esposa do prefeito eleito ou pessoa por ela indicada, coincidindo o período de sua administração com o mandato deste.

Desta forma, verificou-se uma relação orgânica com a administração pública, consolidando uma imagem pública com característica governamental, dissociada do conceito precípua de entidade de assistência social, haja vista o Decreto Municipal nº 11.035/2013 que nomeia a Sra. Marcia (...) para exercer o Cargo em Comissão de Assessora Técnica do Gabinete do Prefeito, a partir de 22/01/2013, data que coincide com a data que em que a Sra. Márcia também foi empossada como presidente da AFLOV.

Verificou-se ainda que Sra. Márcia (...), foi exonerada do cargo em Comissão de Assessora Técnica do Gabinete do Prefeito a partir de 02 de maio do corrente, tendo renunciado ainda no dia 8 de maio de 2013 o cargo de presidente da AFLOV, junto com outras 11 pessoas de sua diretoria.

Em virtude da renúncia de Sra. Márcia, o atual prefeito através do Decreto nº 11. 660 de 13 de junho de 2013, designou o Diretor de Mobilização Comunitária, Sr. Bruno (...), servidor público municipal lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social, para atuar junto à Associação Florianopolitana de Voluntários - AFLOV, detendo plenos poderes para acompanhar, discutir, opinar e, na medida do possível, assessorar, apoiar o planejamento financeiro e administrativo e intervir na administração da referida entidade, naquilo que for atinente especialmente à gestão de recursos públicos municipais.

Considerando que o processo de implementação do SUAS objetiva conferir unidade aos serviços/projetos/programas/benefícios de Assistência Social em sua qualificação e padrão de funcionamento, exigindo um acompanhamento avaliativo sistemático, cuja implementação tem como escopo, garantir a efetividade da Assistência Social como política pública, a comissão entende não ser coerente inscrever o projeto socioeducativo herdeiros do futuro como serviço socioassistencial executado por esta Entidade, visto que a mesma atualmente encontra-se sem uma diretoria que responda legalmente pela Instituição

e) Atualmente, a AFLOV, além de não ter quadro de associados também se encontra acéfala, ou seja, não possui Diretoria. A gestão da entidade está sendo

feita por administrador designado por decisão judicial em face da ação movida pelo Município de Florianópolis, nos autos da Ação Cautelar nº 0891826-11.2013.8.24.0023, que tramita na Primeira Vara da Fazenda Pública de Florianópolis.

9.3. Nítida a relação orgânica entre a AFLOV e o Município de Florianópolis, como delineado no Relatório Fiscal. As celebrações de convênios entre ambos evidenciam o propósito conjunto de a AFLOV se encarregar da contratação de segurados obrigatórios e direcionar o aproveitamento da mão-de-obra contratada na prestação de serviços públicos a cargo da Municipalidade. O robusto conjunto probatório anexado aos autos revela que a AFLOV e o Município de Florianópolis realizaram conjuntamente a situação configuradora do fato gerador.

9.4. Correto, pois, o procedimento adotado pela autoridade atuante ao redigir o Termo de Sujeição Passiva Solidária disposto no item V do Relatório Fiscal:

*V - DA SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS:*

*16. Consoante o artigo 124, inciso I, do CTN, são solidariamente obrigadas as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal. Dessa forma, para caracterizar a responsabilidade solidária em matéria tributária é imprescindível que as pessoas realizem conjuntamente a situação configuradora do fato gerador:*

*17. O estatuto social da AFLOV<sup>9</sup>, desde sua origem, estabelece uma clara vinculação com as atividades do município de Florianópolis, senão vejamos:*

*DAS FINALIDADES*

*Art. 2º - A Associação Florianopolitana de Voluntários tem por finalidades:*

*I - Colaborar com o Governo Municipal na implantação e execução de medidas de política social, visando sobretudo a proteção à dignidade da pessoa humana e a valorização do ser humano.*

*II- Apoiar as ações da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social da Prefeitura.*

*III - Planejar e realizar campanhas e promoções sociais que visem o desenvolvimento socio-cultural dos indivíduos.*

*IV - Adequar, tanto quanto possível, sua programação aos objetivos do planejamento municipal.*

*V Dentro de sua programação e disponibilidade de recursos, prestar auxílio à população florianopolitana.*

*VI Procurar, sempre que viável, a orientação técnica da Secretaria de Saúde, Educação e Desenvolvimento Social da PMF.*

*18. Diante disso, os convênios firmados pela AFLOV com o Município de Florianópolis, através da Prefeitura Municipal e de suas Secretarias caracterizam o interesse comum e um liame inequívoco na realização de suas atividades, onde sequer tem aparência de unidades autônomas em razão de*

<sup>9</sup> Estatuto e aditivos anexados às e-fls. 187/205.

*sua atuação complementar; da vinculação gerencial e da completa dependência econômica da AFLOV em relação a esses Entes Públicos:*

*18.1. No extrato abaixo do convênio. (SAMU), iniciado em 01/12/2005 e aditado até 30/06/2012, observa-se a total subserviência e subordinação da AFLOV aos interesses do Município:*

**TERMO DE CONVÊNIO 198/2005**

*CONVENIENTES: MUNICIPIO DE FLORIANÓPOLIS/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE/FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE X AFLOV*

*OBJETO: Cooperação na execução das atividades do SAMU — Serviço Médico de Urgência.*

*VALOR GLOBAL DE: R\$ 630.000,00.*

*RECURSOS: Dotação Orçamentária do Fundo Municipal de Saúde.*

*VIGÊNCIA: 01/12/2005 A 31/12/2006.*

*JUSTIFICATIVA: Por ser um Programa do Ministério da Saúde, o SAMU — Serviço de Atendimento Médico de Urgência, bem como os cargos vinculados a esse serviço, ainda não integram o cronograma desta Secretaria e o quadro de pessoal da Prefeitura. Entretanto, pela natureza indispensável do serviço e a impossibilidade de interrupção, precisamos de tempo hábil para operacionalizar a reforma administrativa para inclusão do serviço, encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal solicitando a criação de cargos e, após, providenciar concurso público.*

*[...]*

*18.2. Às atuações do Ministério Público do Trabalho, através de Ação Civil Pública e Termos de Ajustamento de Conduta, bem como às autuações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, juntam-se inúmeras decisões no âmbito da Justiça do Trabalho caracterizando o interesse comum das atividades da AFLOV com o município de Florianópolis.*

*19. Ante os fatos acima, largamente denunciados, restou caracterizada a responsabilidade solidária do MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS - CNPJ: 82.892.282/0001-43, com sede administrativa à Rua Tenente Silveira, nº 60 - Centro - CEP 88010.300 - Florianópolis - SC, pelas infrações tributárias apuradas. Impõe-se, portanto, atribuir a SUJEIÇÃO PASSIVA SOLIDÁRIA desse ente público, relativamente aos Autos de Infração acima discriminados.*

*20. Em sendo assim, fica o sujeito passivo solidário supra mencionado CIENTIFICADO da exigência tributária de que tratam os referidos Autos de Infração lavrados contra o sujeito passivo ASSOCIAÇÃO FLORIANOPOLITANA DE VOLUNTÁRIOS - AFLOV, relativamente às Contribuições Previdenciárias e de Outras Entidades (Terceiros), ficando INTIMADO a recolher ou impugnar, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência destes Autos de Infração, nos termos dos arts. 5º, 15, 16 e 17 do Decreto nº 70.235/72, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 8.748/93, nº 9.532/97 e nº 11.196/05, o débito para com a Fazenda Nacional objeto deste Lançamento.*

9.5. Em vista das considerações acima delineadas, caracterizado de maneira categórica o interesse comum, deve ser mantida a imputação de responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis. Afasta-se, pois, a preliminar de ilegitimidade passiva do Recorrente deduzida no recurso.

#### *Mérito do recurso voluntário*

10. A matéria remanescente devolvida ao colegiado se circunscreve ao conjunto das argumentações formuladas nos tópicos 2.1 e 2.2 das razões recursais, e considerando a relação de coincidência entre as alegações deduzidas na impugnação e aquelas oferecidas no recurso voluntário e por entender que a decisão de primeira instância perfez análise correta da questão sobre o indeferimento do pedido de renovação do CEBAS, valho-me do preceito autorizativo previsto no inciso I do § 12 do artigo 114 do RICARF<sup>10</sup>, e adoto como razões de decidir, os fundamentos da decisão de piso que se passa a transcrever.

---

*Início da transcrição do Voto inserto no Acórdão nº 04-043.893*

---

### **MÉRITO**

#### **PEDIDO DE RENOVAÇÃO DO CEBAS INDEFERIDO E PENDENTE DE RECURSO.**

É incontroverso que a entidade impugnante teve seu pedido de renovação indeferido mas alega que interpôs recurso tempestivo ao indeferimento do pedido de renovação do CEBAS, ainda pendente de julgamento:

*Assim, em que pese a pendência de recurso contra decisão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que indeferiu o pedido de renovação do CEBAS da AFLOV, vale ressaltar que é direito da entidade a manutenção do reconhecimento da natureza Filantrópica e, em consequência, a isenção (imunidade) de contribuições para a seguridade social.*

A teor do art. 26 da Lei nº 12.101, de 2009, da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Entretanto, conforme disposto nos parágrafos desse mesmo artigo a existência de recurso não impede o lançamento do crédito tributário correspondente, assim como não interrompe o seguimento do respectivo trâmite processual de eventual processo administrativo fiscal. Veja-se:

*Art. 26. Da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a participação da sociedade civil, na forma definida em regulamento, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação da decisão.*

---

<sup>10</sup> A fundamentação da decisão pode ser atendida mediante declaração de concordância com os fundamentos da decisão recorrida (inciso I do § 12 do artigo 114 do RICARF).

*§ 1º O disposto no caput não impede o lançamento de ofício do crédito tributário correspondente. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013).*

*§ 2º Se o lançamento de ofício a que se refere o § 1º for impugnado no tocante aos requisitos de certificação, a autoridade julgadora da impugnação aguardará o julgamento da decisão que julgar o recurso de que trata o caput. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013).*

*§ 3º O sobrestamento do julgamento de que trata o § 2º não impede o trâmite processual de eventual processo administrativo fiscal relativo ao mesmo ou outro lançamento de ofício, efetuado por descumprimento aos requisitos de que trata o art. 29. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013).*

*§ 4º Se a decisão final for pela procedência do recurso, o lançamento fundado nos requisitos de certificação, efetuado nos termos do § 1o, será objeto de comunicação, pelo ministério certificador, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que o cancelará de ofício. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013).*

Ante tais dispositivos, depreende-se que embora conste recurso ainda pendente de julgamento ao indeferimento do pedido de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, conforme disposto art. 26 da Lei nº 12.101, de 2009 antes transcrito, a existência de recurso não impede o lançamento do crédito tributário correspondente, assim como não obsta o seguimento do respectivo trâmite processual de eventual processo administrativo fiscal.

Assim, diante do indeferimento do pedido de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social da entidade, agiu com acerto a fiscalização ao efetivar o lançamento das contribuições em apreço.

---

*Início da transcrição do Voto inserto no Acórdão nº 04-043.893*

---

## CONCLUSÃO

11. Considerando a circunstância de ter sido vencido no que respeita ao conhecimento das alegações deduzidas no item 2.3 das razões recursais relativas à imputação de responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis (itens 7 e 8 supra), com base na exposição delineada no item 9 e subitens 9.1 a 9.5 supra, é imperioso reformular a proposta de voto para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Município de Florianópolis e negar provimento ao recurso.

*Assinado Digitalmente*

**Antonio Sávio Nastureles**

**VOTO VENCEDOR**

Conselheiro Cleber Ferreira Nunes Leite, redator designado

Discordo do eminente Relator, que votou pelo não conhecimento das alegações no Recurso Voluntário, da questão relativa à imputação de responsabilidade solidária ao Município de Florianópolis, pelo fato de a matéria não ter sido suscitada quando da impugnação. O Relator considera que tal alegação constitui em inovação recursal, e por força do artigo 17 do Decreto nº 70.235/1972, não deve ser conhecida.

À luz do Decreto nº 70.235/1972, que rege o processo administrativo fiscal, em se tratando de recurso voluntário, cumpre aos conselheiros apreciarem as matérias expressamente recorridas. A despeito disso, é pacífico o entendimento que é dever do colegiado apreciar de ofício as matérias de ordem pública, ou seja, ainda que não tenham sido contestadas.

As questões de ordem pública são aquelas que condicionam a legitimidade do próprio exercício de atividade administrativa. Por isso, não precluem e podem, a qualquer tempo, ser objeto de exame, em qualquer fase do processo e em qualquer grau de jurisdição, sendo passíveis de reconhecimento de ofício pelo julgador, nos termos do art. 303, II e III do CPC/73 e, 342, II e III do CPC/2015.

A rigor, a imputação de responsabilidade tributária é matéria de ordem pública, por pressupor a demonstração inequívoca do interesse comum e do vínculo com a situação que constitui o fato gerador da obrigação principal, ainda que a nível recursal.

Portanto, a imputação da responsabilidade tributária, sendo matéria de ordem pública, integra a lide de forma implícita, razão pela qual não há que se falar exclusivamente em inovação recursal, devendo a matéria ser incluída de ofício para apreciação.

### **Conclusão**

Do exposto, voto por conhecer do recurso, afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Município de Florianópolis, e, no mérito, por NEGAR PROVIMENTO ao recurso.

*Assinado Digitalmente*

**Cleber Ferreira Nunes Leite**