



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	17095.720496/2023-27
ACÓRDÃO	2202-011.620 – 2ª SEÇÃO/2ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	4 de novembro de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	MUNICIPIO DE VARZEA GRANDE
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2019 a 31/12/2020

RGPS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

Compete privativamente à União legislar sobre o Regime Geral de Previdência Social.

RUBRICA TRABALHISTA. ASPECTOS FORMAIS. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA.

O título formalmente atribuído à rubrica trabalhista e o meio utilizado para instituí-la não são relevantes para definir a sua incidência tributária.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso.

Assinado Digitalmente

Henrique Perlatto Moura – Relator

Assinado Digitalmente

Ronnie Soares Anderson – Presidente

Participaram da reunião de julgamento os conselheiros Andressa Pegoraro Tomazela, Henrique Perlatto Moura, Marcelo Valverde Ferreira da Silva, Thiago Buschinelli Sorrentino, Sara Maria de Almeida Carneiro Silva, Ronnie Soares Anderson (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de auto de infração lavrado para exigir da parte Recorrente Contribuição para SAT/RAT, Contribuição Patronal e Contribuição Segurados nos anos de 2019 e 2020.

Conforme consta do Relatório Fiscal, trata-se de exigência de tributo sobre parcelas que, a despeito de a legislação denominar de indenizatórias, serviam para retribuição do trabalho. As leis que subsidiavam o pagamento foram declaradas inconstitucionais exatamente por burlar a lei de Responsabilidade Fiscal, reduzindo as despesas com comissionados e aumentando os gastos com despesas indenizatórias, questão que gera também reflexos previdenciários:

7.1.8 - Os motivos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da LC 4084/2015 que criaram a verba indenizatória reforçam o entendimento de que tal verba é salarial e não ajuda de custo. Segundo a decisão judicial, em tese, o pagamento em subsídio e verba indenizatória estaria sendo utilizado para burlar a lei de Responsabilidade Fiscal, pois reduziria as despesas com os comissionados a título de subsídio, entretanto manteria o mesmo valor final com o incremento da mencionada verba indenizatória. Outro argumento é o subsídio ter de ser pago em parcela única e não poder sofrer redução.

Após a oposição de impugnação em que a Recorrente alega ter sido realizada modulação dos efeitos no julgamento de inconstitucionalidade das leis, sobreveio o acórdão nº 105-012.716, proferido pela 6ª TURMA/DRJ05 (fls. 1914-1927), que entendeu pela sua improcedência, nos termos da ementa abaixo:

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2019 a 31/12/2020

RGPS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

Compete privativamente à União legislar sobre o Regime Geral de Previdência Social.

RUBRICA TRABALHISTA. ASPECTOS FORMAIS. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA.

O título formalmente atribuído à rubrica trabalhista e o meio utilizado para instituí-la não são relevantes para definir a sua incidência tributária.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Cientificada em 16/05/2024 (fl. 1943), a Recorrente interpôs Recurso Voluntário em 13/06/2024 (fls. 1945-1968), em que aduz que a modulação realizada manteve a lei no ordenamento jurídico e que o caráter do pagamento seria de verba indenizatória.

É o relatório.

VOTO

Conselheiro **Henrique Perlatto Moura**, Relator

Conheço do Recurso Voluntário pois é tempestivo e preenche os pressupostos de admissibilidade.

A Recorrente não infirma os argumentos adotados pela DRJ para a manutenção do lançamento – notadamente que a competência para regulamentar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é da União e a Lei nº 8.212, de 1991, determina que a incidência tributária ocorre com base na remuneração paga pelo Ente Municipal aos segurados obrigatórios –, mas afirma que houve julgamento em controle de constitucionalidade estadual que teria mantido a validade da norma com eficácia *ex-nunc*, isto é, que teria cessado apenas quando do julgamento da inconstitucionalidade.

Primeiro, importa esclarecer que a Contribuição Previdenciária é tributo de competência da União, de modo que não poderia um processo judicial em âmbito estadual definir se haveria ou não incidência de tributo no pagamento dessa rubrica. Exatamente por isso a DRJ afirmou que o que importa é a natureza efetiva da rubrica, não o nome que se dá a ela, razões às quais adiro, nos termos abaixo:

Para se definir a natureza de determinada rubrica trabalhista, para o fim de incidência da contribuição previdenciária, é necessário analisar os aspectos específicos da rubrica, sendo irrelevante o título que lhe é dado. Logo, ainda que o contribuinte (no caso concreto, o Município de Várzea Grande) intitule determinada verba paga aos seus trabalhadores como indenização, tal rubrica só deixará de sofrer a incidência da contribuição previdenciária se, na sua essência, estiver albergada por alguma regra jurídica que a excepcionalize.

A definição jurídica sobre quais tipos de rubrica sofrem a incidência da contribuição previdenciária para o RGPS compete à União, que em geral poderá fazê-lo por meio de lei ordinária. Por óbvio, leis ordinárias emanadas de outros entes federados não produzem efeitos jurídicos nessa matéria.

A impugnante argumentou que os efeitos jurídicos da Lei Complementar Municipal nº 4.084, de 2015, foram mantidos pela modulação dos efeitos da decisão judicial na ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

A existência da ação direta de inconstitucionalidade é irrelevante para a solução do litígio ora instaurado porque a lei complementar municipal não possui qualquer efeito jurídico tributário sobre a matéria aqui enfrentada. Isso porque, conforme já demonstrado neste voto, os municípios não possuem competência para legislar sobre o RGPS, seja em relação à seara tributária, seja sobre a matéria beneficiária. Portanto, ainda que a ação direta de inconstitucionalidade sequer tivesse sido ajuizada ou que, sendo ajuizada, os efeitos da referida lei municipal fossem mantidos válidos até os dias atuais, tal normativo municipal e a decisão judicial não possuiriam qualquer influência sobre o caso concreto.

Quando um contribuinte cria uma rubrica trabalhista, seja ele uma empresa mercantil, uma indústria, um ente federado (a exemplo da autuada), a incidência ou não da contribuição previdenciária dependerá das reais características da rubrica, independentemente da designação dada pelo contribuinte (indenização, prêmio, gratificação, adicional, etc) por meio de regulamento, acordo coletivo ou mesmo lei estadual, municipal ou distrital. O título da rubrica e o meio utilizado para criá-la não são relevantes para definir a incidência tributária.

As rubricas criadas pela autuada, objetos do auto de infração, correspondem a contraprestações pelo trabalho. Os caracteres das rubricas, como a substituição de parte do subsídio pela rubrica, o pagamento da rubrica sem a exigência da comprovação da despesa que se afirma indenizar, o uso de percentuais fixos aplicados sobre o salário-base e/ou escalonados em função da importância do cargo e a remuneração por serviços extraordinários (plantões, campanhas de saúde, calamidade pública, ações e atividades de interesse público) demonstram a sua natureza salarial.

A Autoridade Lançadora demonstrou a existência desses caracteres, cuja materialidade não foi afastada pela impugnante, que se restringiu a defender a validade das leis municipais que atribuíram formalmente a natureza jurídica indenizatória às rubricas instituídas.

Portanto, a contribuição previdenciária para o RGPS incide sobre as rubricas instituídas pela autuada quando pagas a segurados do regime geral de previdência social.

Com isso, entendo que a modulação promovida pelo Tribunal Estadual do Mato Grosso visou preservar a irredutibilidade do subsídio que era pago aos servidores (matéria que estava no âmbito de sua competência) e, dessa forma, a eficácia *ex-nunc* afeta tão somente o direito de repetição dos valores, dado que os pagamentos inconstitucionais realizados não serão devolvidos, como consta da fundamentação do acórdão, abaixo transcrita:

Resta claro, assim, que a verba que se diz indenizatória estabelecida na Lei Complementar Municipal nº 4.084/2015, de Várzea Grande, tem, na realidade, natureza remuneratória, sendo, portanto, incompatível com o regime de subsídio, afrontando desta maneira a regra constitucional segundo a qual o pagamento dos servidores públicos se dará em parcela única, salvo as verbas de natureza temporária e as indenizatórias.

(...)

Outrossim, em tese, o pagamento em subsídio e verba indenizatória estaria sendo utilizado para burlar a lei de Responsabilidade Fiscal, pois reduziria as despesas com os comissionados a título de subsídio, entretanto manteria o mesmo valor final com o incremento da mencionada verba indenizatória. (fl. 1512/1514)

Assim, entendo que a limitação dos efeitos realizada pela modulação teve o condão somente de manter a irrepetibilidade dos valores pagos aos servidores, dado que, neste caso em particular, se tratava de uma artificialidade tendente a reduzir os tributos incidentes sobre os pagamentos, pois a soma dos valores devidos aos servidores com a parcela indenizatória totalizava o valor que ele deveria receber desde o início.

A modulação promovida se mostra irrelevante para o reconhecimento da natureza tributária da rubrica, que inquestionavelmente tem caráter de remuneratória, o que leva à manutenção do lançamento.

Conclusão

Ante o exposto, voto por conhecer do Recurso Voluntário e negar provimento.

Assinado Digitalmente

Henrique Perlatto Moura