18/08/2020 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 878.313 SANTA CATARINA

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S)	: INTELBRÁS S/A - INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA
ADV.(A/S)	: ADRIANO DIGIÁCOMO E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 846. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVISTA NO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 110, DE 29 DE JUNHO DE 2001. PERSISTÊNCIA DO OBJETO PARA A QUAL FOI INSTITUÍDA.

1. O tributo previsto no art. 1º da Lei Complementar 110/2001 é uma contribuição social geral, conforme já devidamente pacificado no julgamento das ADIs 2556 e 2558. A causa de sua instituição foi a necessidade de complementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, diante da determinação desta SUPREMA CORTE de recomposição das perdas sofridas pelos expurgos inflacionários em razão dos planos econômicos denominados "Verão" (1988) e "Collor" (1989) no julgamento do RE 226.855.

2. O propósito da contribuição, à qual a sua cobrança encontra-se devidamente vinculada, não se confunde com os motivos determinantes de sua instituição.

3. O objetivo da contribuição estampada na Lei Complementar 110/2001 não é ***exclusivamente*** a recomposição financeira das perdas das contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS em face dos expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos Verão e Collor.

4. A LC 110/2001 determinou que as receitas arrecadadas deverão ser incorporadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (art. 3º, §

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C44C-8804-9913-85C1 e senha 0684-AEA9-7A95-0A97

1º), bem como autorizou que tais receitas fossem utilizadas para fins de complementar a *atualização monetária resultante da aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990* (art. 4º, *caput*).

5. Já o artigo 13 da Lei Complementar 110/2001 determina que *As leis orçamentárias anuais referentes aos exercícios de 2001, 2002 e 2003 assegurarão destinação integral ao FGTS de valor equivalente à arrecadação das contribuições de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei Complementar*).

6. Ao estabelecer que, até o ano de 2003, as receitas oriundas das contribuições ali estabelecidas terão destinação integral ao FGTS, pode-se concluir que, a partir de 2004, ***tais receitas poderão ser parcialmente destinadas a fins diversos, desde que igualmente voltados à preservação dos direitos inerentes ao FGTS, ainda que indiretamente.***

7. Portanto, subsistem outras destinações a serem conferidas à contribuição social ora impugnada, igualmente válidas, desde que estejam diretamente relacionadas aos direitos decorrentes do FGTS.

8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de repercussão geral: ”É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída. ”.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, apreciando o Tema 846 da repercussão geral, acordam em negar provimento ao Recurso Extraordinário, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída", vencidos os

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C44C-8804-9913-85C1 e senha 0684-AEA9-7A95-0A97

Ministros MARCO AURÉLIO (Relator), EDSON FACHIN, ROSA WEBER e ROBERTO BARROSO. Falaram: pela recorrente, o Dr. Carlos Eduardo Domingues Amorim; e, pela recorrida, o Dr. Paulo Mendes, Procurador da Fazenda Nacional. Não participou deste julgamento o Ministro CELSO DE MELLO.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**
Redator para o Acórdão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código C44C-8804-9913-85C1 e senha 0684-AEA9-7A95-0A97

18/08/2020 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 878.313 SANTA CATARINA

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S)	: INTELBRÁS S/A - INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA
ADV.(A/S)	: ADRIANO DIGIÁCOMO E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Tiago do Vale:

> O extraordinário foi interposto contra acórdão mediante o qual a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao negar provimento à apelação nº 5020381-35.2014.404.7200/SC, assentou a exigibilidade da contribuição social geral prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001. Concluiu ter o Supremo declarado constitucional o tributo quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.556/DF, relator o ministro Joaquim Barbosa. Consignou não ser possível presumir a perda de finalidade da contribuição a justificar o afastamento da incidência. O acórdão impugnado ficou assim ementado:
>
> > TRIBUTÁRIO. FGTS. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR 110/2001. CONSTITUCIONALIDADE. FINALIDADE ATINGIDA. PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. HONORÁRIOS. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar em ADIN nº 2556, firmou sua posição no sentido

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6718-B909-DEDB-4889 e senha BCDE-B5D5-4BD3-D589

da constitucionalidade das contribuições sociais gerais previstas na LC 110/2001, obstando apenas a exigibilidade das novas contribuições no mesmo exercício financeiro em que instituídas. 2. Ainda que as contribuições estejam atreladas a uma finalidade, não se afigura possível presumir que esta já tenha sido atingida. 3. Honorários advocatícios mantidos em R$ 7.240,00, em consonância com o artigo 20, § 4º , do CPC e precedentes desta Turma.

Embargos declaratórios foram desprovidos.

No extraordinário, protocolado a partir da alínea "a" do permissivo constitucional, a recorrente aponta que a contribuição social do artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001 tornou-se indevida a partir de janeiro de 2007. Aduz o exaurimento da finalidade do tributo, ante o fato de a arrecadação estar sendo destinada a fim diverso do que originalmente o justificou. Segundo argumenta, o objetivo da contribuição foi o de obtenção, pela União, de recursos para o pagamento de valores referentes à correção monetária das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, ante a condenação à observância dos expurgos inflacionários dos Planos Verão e Collor, sob pena de, inexistindo a nova contribuição, haver severa perda de liquidez do Fundo. Noticia que a Caixa Econômica Federal enviou o Ofício nº 038/2012 ao Secretário-Executivo do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, informando o reequilíbrio das contas do Fundo, daí estarem sendo remetidos ao Tesouro Nacional os valores arrecadados, notadamente ao Programa Minha Casa Minha Vida, e não mais especificamente ao Fundo que motivou a criação da contribuição. Destaca representar o quadro perda de finalidade do tributo e, consequentemente, desvirtuamento do produto da arrecadação. Enfatiza que as contribuições sociais se caracterizam pela finalidade, de modo que, ausente ou exaurida esta última, passam a configurar impostos, em violação dos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6718-B909-DEDB-4889 e senha BCDE-B5D5-4BD3-D589

artigos 149 e 154, inciso I, da Constituição Federal. Diz que o esgotamento do objetivo – pagamento dos expurgos inflacionários das contas vinculadas do FGTS – não se trata de presunção, e sim de evento comprovado e reconhecido pelo Governo Federal, não havendo justificativa para a manutenção da cobrança.

Sob o ângulo da repercussão geral, afirma ultrapassar o tema o interesse subjetivo das partes, mostrando-se relevante dos pontos de vista econômico, político, social e jurídico.

A União, nas contrarrazões, aponta ser o recurso inadmissível por envolver reexame de prova. No mérito, sustenta o acerto do ato atacado.

O extraordinário foi admitido na origem.

Em 4 de setembro de 2015, o Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão. Eis a ementa do pronunciamento:

> CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 110/2001 – FINALIDADE EXAURIDA – ARTIGOS 149 E 154, INCISO I, DA CARTA DE 1988 – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa a saber se, constatado o exaurimento do objetivo – custeio dos expurgos inflacionários das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – em razão do qual foi instituída a contribuição social versada no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, deve ser assentada a extinção do tributo ou admitida a perpetuação da cobrança ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso do original.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6718-B909-DEDB-4889 e senha BCDE-B5D5-4BD3-D589

A Procuradoria-Geral da República opina pelo conhecimento e desprovimento do recurso. Realça não haver elementos a comprovarem o esgotamento da finalidade no tocante à contribuição instituída pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001.

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6718-B909-DEDB-4889 e senha BCDE-B5D5-4BD3-D589

18/08/2020 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 878.313 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

> CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – FINALIDADE – EXAURIMENTO. A perda do suporte fático de validade da contribuição social torna-a insubsistente sob o ângulo constitucional.

Os pressupostos de recorribilidade foram atendidos. O recurso, subscrito por profissional da advocacia devidamente habilitado, foi protocolado no prazo legal.

Transcrevo o teor do preceito em discussão, para fins de documentação:

> Art. 1º Fica instituída contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.

O tema não é novo, tendo sido enfrentado, sob ângulo diverso, em outra oportunidade pelo Plenário. Refiro-me ao julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade nº 2.556 e 2.568, relator o ministro Joaquim Barbosa, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 19 de setembro de 2012, quando assentada óptica, em relação à qual divergi, no sentido da harmonia, com a Carta da República, da contribuição social instituída pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001.

Naquela ocasião, sinalizou-se a possibilidade de nova análise da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

constitucionalidade do tributo, considerados os fins para os quais criado. Confiram trecho da ementa elaborada:

> [...]
> O argumento relativo à perda superveniente de objeto dos tributos em razão do cumprimento de sua finalidade deverá ser examinado a tempo e modo próprios.
> […]

Eis o momento.

Quando do exame dos processos objetivos, adotou-se o entendimento de ter-se a espécie tributária "contribuições sociais gerais".

Há dois aspectos determinantes da materialidade do tributo: a finalidade e o destino da arrecadação. Ambos integram o regime jurídico da contribuição, sem os quais o fundamento de validade se esgota, considerada a valorização que lhes foi conferida pela norma constitucional.

Conforme lição de Henrique Santos Raupp e Emerson Vioncek, "as contribuições especiais são tributos afetados a fins específicos", razão pela qual "somente podem ser cobradas na medida do estritamente necessário à implementação da finalidade para o qual foram instituídas. Exaurido o escopo da contribuição, esta perde automaticamente a legitimação constitucional, em decorrência do requisito da necessidade, ínsito a tal espécie tributária."[1]

A premissa é inafastável. Rememorem os fundamentos assentados pelo Pleno no julgamento referido:

> […]
> Para o administrado, como contribuinte ou cidadão, a cobrança de contribuições somente se legitima se a exação respeitar os limites constitucionais e legais que a caracterizam.
> Assim, a existência das contribuições, com todas as suas

1 SANTOS RAUPP, Henrique; VIONCEK, Emerson. O tributo "adicional ao FGTS" da Lei Complementar nº 110/2001 e suas "várias" inconstitucionalidades. Conclusões. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 277, p. 60.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

> vantagens e condicionantes, somente se justifica se preservadas sua destinação e sua finalidade. Afere-se a constitucionalidade das contribuições pela necessidade pública atual do dispêndio vinculado (motivação) e pela eficácia dos meios escolhidos para alcançar essa finalidade.
>
> […]

Os objetivos visados com a instituição da contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001 foram claros.

A exposição de motivos do projeto de lei que a originou relacionou o tributo umbilicalmente ao propósito de recompor as perdas das contas do FGTS sofridas ante expurgos inflacionários, considerados os planos econômicos Verão (1988) e Collor (1989), cumprindo determinação deste Tribunal no recurso extraordinário nº 226.855.

Fez-se constar a necessidade de feitura de caixa, para arcar com os dispêndios decorrentes do enfoque judicial:

> [...]
>
> O reconhecimento por parte do Poder Judiciário de que os saldos das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foram corrigidos a menor na implementação dos Planos Verão e Collor I, teve o efeito de aumentar o passivo do FGTS sem o correspondente aumento do ativo necessário para evitar um desequilíbrio patrimonial no Fundo.
>
> […]

Para que não se diga ter sido a finalidade delineada apenas no campo da pré-elaboração da norma, eis a redação do artigo 4º, eliminando qualquer incerteza quanto ao objetivo e à natureza temporária conferida à contribuição social:

> Art. 4º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar nas contas vinculadas do FGTS, a expensas do próprio Fundo, o complemento de atualização monetária resultante da aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

> sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1o de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990, desde que:
>
> I – o titular da conta vinculada firme o Termo de Adesão de que trata esta Lei Complementar;
>
> II – até o sexagésimo terceiro mês a partir da data de publicação desta Lei Complementar, estejam em vigor as contribuições sociais de que tratam os arts. 1o e 2o; e (Vide: ADIN 2.556-2 e ADIN 2.568-6)
>
> III – a partir do sexagésimo quarto mês da publicação desta Lei Complementar, permaneça em vigor a contribuição social de que trata o art. 1o. (Vide: ADIN 2.556-2 e ADIN 2.568-6).

A análise conjunta da Lei revela relação mutualística entre a contribuição e o direito reconhecido aos trabalhadores no julgamento do recurso extraordinário nº 226.855, de modo que, evidenciado o cumprimento da complementação financeira visada, deixou de haver suporte constitucional para a manutenção da incidência tributária.

A óptica prestigia a jurisprudência do Supremo. Na apreciação das ações diretas de inconstitucionalidade nº 2.556 e 2.568, assentou-se que "os dois tributos tinham por objetivo custear os dispêndios da União decorrentes de decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou devido o reajuste dos saldos do FGTS (RE 226.855, rel. min. Moreira Alves, Pleno, DJ de 13.10.2000)."

Ante o Ofício nº 0038/2012/SUFUG/GEPAS, enviado pela Caixa Econômica Federal, arrecadadora dos valores, ao Secretário-Executivo do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, informando o reequilíbrio das contas do Fundo, bem como a possibilidade de extinção do tributo a partir de julho de 2012, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 200/2012, nos seguintes termos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

> O art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, passa a vigorar acrescido do § 2º, numerando-se o atual parágrafo único como §1º:
>
> "Art. 1º .....
> § 1º.....
> § 2º A contribuição social de que trata este artigo será cobrada até 1º de junho de 2013."

Ainda que o conteúdo da proposta já indicasse o esgotamento do objetivo delimitado, as razões do veto presidencial vieram a corroborar a caducidade da contribuição, tendo em vista o desvio de finalidade. Articulou-se com o déficit das contas públicas oriundo da extinção, havendo sido ressaltada "a redução de investimentos em importantes programas sociais e em ações estratégicas de infraestrutura, notadamente naquelas realizadas por meio do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço -FI-FGTS" e destacado, em especial, o fato de que "a medida impactaria fortemente o desenvolvimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujos beneficiários são majoritariamente os próprios correntistas do FGTS."

O que consignado no veto presidencial evidencia o redirecionamento do tributo, tendo em vista o exaurimento a que se referiu o Órgão responsável pela gestão e arrecadação da contribuição e a intenção de extinção revelada nas Casas Legislativas.

Observem o figurino constitucional, no que estabelece os contornos mínimos da regra matriz de incidência tributária. Não pode o Estado, seja qual for a nobreza do pretexto, fugir ao desenho imposto pela Constituição Federal no tocante às características de cada espécie tributária. Em Direito, os fins não justificam os meios.

Cumpre ter presente o texto constitucional, não o abandonando sob qualquer hipótese, em especial para atender argumentos econômicos.

Caso a União pretenda fazer frente a despesas outras que não as previstas na Lei Complementar nº 110/2001, que institua nova contribuição por meio de lei própria – observando, repita-se, os limites de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

finalidade estabelecidos na Lei Maior – ou, então, recorra a receitas orçamentárias dos impostos em geral. O que não pode é, forçando o alcance da finalidade já controvertida quando da previsão original – conforme fiz ver no julgamento conjunto das ações diretas de nº 2.556 e 2.568 –, endereçar os recursos a destinação diversa.

Segundo a lição de Hugo de Brito Machado a "função das contribuições sociais, em face da vigente Constituição, decididamente não é a de suprir o Tesouro Nacional de recursos financeiros."[2]

O acréscimo de receita fiscal a qualquer custo gera descrédito e instabilidade nas relações entre o Estado e o contribuinte, subvertendo a lógica da transparência tributária.

Quando se examina contribuição social, há de se ter sempre presente o fato de os recursos arrecadados a esse título escaparem ao pacto federativo, ausente obrigação de partilha dos resultados.

A manutenção da cobrança representou indevida perpetuação da responsabilidade atribuída aos empregadores considerada a gestão do FGTS pela Caixa Econômica Federal e, ante o quadro de exaurimento do fim originário, o destino atualmente conferido aos recursos não se revela constitucional.

Dou parcial provimento ao recurso extraordinário interposto pelo contribuinte, para declarar a inconstitucionalidade da contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110/2001, a partir de julho de 2012, momento no qual a Caixa Econômica Federal, na condição de gestora e arrecadadora, informou a possibilidade de extinção do tributo, por haver sido alcançado o objetivo que o respaldou. Eis a tese: "A perda do suporte fático de validade da contribuição social torna-a insubsistente sob o ângulo constitucional".

É como voto.

---

2 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário.* 39. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2018. p. 423.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4BD1-ED8D-D9AF-48BF e senha 705D-4024-CA17-199C

18/08/2020 **PLENÁRIO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 878.313 SANTA CATARINA

RELATOR	**: MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S)	: INTELBRÁS S/A - INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA
ADV.(A/S)	: ADRIANO DIGIÁCOMO E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Sr. Presidente, temos para exame o Tema 846 da repercussão geral, assim descrito:

> "Constitucionalidade da manutenção de contribuição social após atingida a finalidade que motivou a sua instituição."

Cuida-se de Recurso Extraordinário em que se discute a extinção de contribuição social após o exaurimento do objetivo para o qual foi instituída, ou se é possível admitir a continuidade da sua cobrança, ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso daquele originariamente estabelecido, considerando o disposto nos artigos 149 e 154, I, da Constituição Federal.

Na origem, trata-se de ação ordinária proposta por Indústria de Telecomunicação Eletrônica Brasileira - Intelbrás S/A em face da União, em que a parte autora sustenta que a finalidade da contribuição social instituída pela Lei Complementar 110/2001 - recompor financeiramente as perdas das contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS decorrentes dos expurgos inflacionários em razão dos planos econômicos denominados "Verão" (1988) e "Collor" (1989)- já foi devidamente exaurida.

Assevera que a administradora do referido fundo, Caixa Econômica

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

Federal, por meio do Ofício n. 038/2012, destinado ao Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS, reconheceu que o saldo negativo já foi equilibrado.

A parte autora sustenta que, desde março de 2012, a arrecadação da contribuição social de 10% do FGTS está sendo remetida ao Tesouro Nacional, pois as contas do FGTS já não são mais deficitárias, o que implica desvio da arrecadação da contribuição social para outros fins que não aquele para o qual foi criada.

Sustenta, ainda, total desvirtuação da finalidade desta contribuição, tendo em vista que a sua extinção foi aprovada pelo Congresso Nacional no início de julho/2013. No entanto, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, em 23/7/2013, vetou o Projeto de Lei n. 200/2012 (o qual visava extinguir a referida contribuição), por entender que haveria prejuízos na arrecadação tributária federal e que isso impactaria no desenvolvimento do Programa "Minha Casa, Minha Vida". O Legislativo manteve este veto presidencial e, consequentemente, a cobrança do tributo.

Defende, a parte autora, a existência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* a ensejar a antecipação da tutela pleiteada e, ao final, requereu, em suma:

> a) concessão de tutela antecipada para suspender, em relação à Autora, a exigibilidade do crédito tributário relativo à contribuição social geral de que trata o art. 1º da LC 110/2001, nos termos do art. 151, V, do CTN, bem como para que a Ré se abstenha de adotar contra a Autora quaisquer medidas punitivas e/ou retaliações administrativas fiscais, financeiras e patrimoniais, até o encerramento da ação;
>
> b) procedência do pedido para declarar a inexigibilidade do crédito tributário relativo à contribuição social geral de que trata o art. 1º da LC 110/2001;
>
> c) restituição dos valores indevidamente pagos sob a referida rubrica desde março de 2013 e/ou possibilitar a compensação destes valores com débitos relativos à contribuição incidente sobre a folha de salários.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

O Juízo de primeiro grau indeferiu a antecipação da tutela (fl. 81, Doc. 4), e proferiu sentença julgando improcedente o pedido aos argumentos de que (I) não cabe ao Poder Judiciário adentrar em questões pertinentes à política tributária, a exemplo do suposto exaurimento da finalidade do tributo (tal qual como pretendido pela parte autora), e (II) "O fato de a Câmara dos Deputados deliberar acerca de novos projetos com o intuito de extinguir a referida contribuição, por outro lado, apenas comprova que a conveniência e a oportunidade do ato estão restritos à esfera do Poder Legislativo."(fl. 2, Doc. 5).

A União recorreu da sentença, requerendo a majoração dos honorários advocatícios (fls. 4-8, Doc. 7).

A Intelbras S/A também apresentou recurso de apelação (fls. 12/26, Doc. 7) no qual reitera os argumentos apresentados na petição inicial e requer a reforma da sentença para julgar procedente o pedido.

Devidamente intimadas, ambas as partes apresentaram as respectivas contrarrazões.

O Tribunal de origem negou provimento a ambas as apelações, em acórdão assim ementado (fl. 7, Doc. 8):

> "TRIBUTÁRIO. FGTS. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR 110/2001. CONSTITUCIONALIDADE. FINALIDADE ATINGIDA. PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. HONORÁRIOS.
>
> 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar em ADIN nº 2556, firmou sua posição no sentido da constitucionalidade das contribuições sociais gerais previstas na LC 110/2001, obstando apenas a exigibilidade das novas contribuições no mesmo exercício financeiro em que instituídas.
>
> 2. Ainda que as contribuições estejam atreladas a uma finalidade, não se afigura possível presumir que esta já tenha sido atingida.
>
> 3. Honorários advocatícios mantidos em R$ 7.240,00, em consonância com o artigo 20, § 4º, do CPC e precedentes desta Turma."

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

A Intelbras S/A opôs embargos de declaração (fls. 8/12, Doc. 9), os quais foram parcialmente acolhidos apenas para fins de prequestionamento (fl. 7, Doc. 10).

No Recurso Extraordinário (Doc. 14), a Intelbras S/A, com fundamento no art. 102, III, 'a', da Constituição Federal, alega ter o acórdão recorrido violado dispositivos constitucionais (art. 149 e 154, I, da Carta Magna) e reitera a argumentação exposta na inicial e no recurso de apelação, pela inconstitucionalidade superveniente da contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001.

Aduz que já se exauriu a finalidade para a qual a União instituiu a referida contribuição, qual seja: a quitação integral da dívida nas contas do FGTS advinda dos expurgos inflacionários.

Argumenta, em síntese, que "O desvio de finalidade na aplicação de receita auferida com a contribuição social de 10% sobre o saldo do FGTS do empregado demitido sem justa causa macula a sua motivação original, e transforma a espécie tributária de contribuição, para imposto, em violação também ao artigo 154, inciso I, da Constituição Federal" (fl. 16, doc. 14).

Alega, ainda, que o exaurimento da finalidade para a qual a contribuição foi criada não se trata de mera presunção, conforme sustentado pelo acórdão recorrido, mas de fato reconhecido pelo Governo Federal e devidamente comprovado nos autos, razão pela qual entente que não se justifica a manutenção da cobrança da contribuição prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001.

Em contrarrazões (Doc. 16), a União sustenta, preliminarmente, a inadmissibilidade do recurso por deficiência na fundamentação a respeito da repercussão geral da matéria bem como incidência da Súmula 279/STF. Quanto ao mérito, requer a manutenção do acórdão recorrido por seus próprios fundamentos.

O recurso foi devidamente admitido na origem (Doc. 18), e os autos foram remetidos a esta SUPREMA CORTE.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a existência de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

repercussão geral da matéria constitucional debatida nos autos em julgamento datado de 3 de setembro de 2015, fixando o tema 846. O acórdão restou assim ementado (fl. 1, Doc. 21):

> "CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 110/2001 – FINALIDADE EXAURIDA – ARTIGOS 149 E 154, INCISO I, DA CARTA DE 1988 – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa a saber se, constatado o exaurimento do objetivo – custeio dos expurgos inflacionários das contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – em razão do qual foi instituída a contribuição social versada no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, deve ser assentada a extinção do tributo ou admitida a perpetuação da cobrança ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso do original." (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno – Meio eletrônico, DJe de 22/09/2015)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso, em parecer que recebeu a seguinte ementa (Doc. 40):

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 110/2001. EXAURIMENTO DA FINALIDADE. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PARÂMETRO: MENS LEGIS. PREVALÊNCIA SOBRE A MENS LEGISLATORIS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 846. DESPROVIMENTO. 1 – Proposta de tese: Não se pode afirmar o exaurimento do objetivo em razão do qual instituída a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, afastada, portanto, a extinção do tributo e admitida a perpetuação da sua cobrança. 2 – A

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> preponderância da vontade objetiva da lei (mens legis) sobre a intenção do legislador (mens legislatoris) constitui regra hermenêutica a ser observada no que se refere à destinação constitucional das contribuições especiais. 3 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário."

Os pedidos de ingresso na condição de *amicus curiae* formulados pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF; pela Associação Brasileira dos Produtores de Soluções Parenterais – ABRASP e pela Associação Brasileira de Advocacia Tributária – ABAT , foram indeferidos pelo Min. MARCO AURÉLIO, relator, (Docs. 34, 41, 73, 84 e 85).

Também foram indeferidos pelo ilustre Ministro relator os pedidos formulados por Empreendimentos Educacionais Anchieta Ltda. e por KSB Brasil Ltda. de sobrestamento de todos os processos que versem sobre o mesmo tema deste recurso, conforme previsto no artigo 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil (Docs. 54 e 81).

Iniciada a votação, o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO, Relator, apresentou seu voto pelo parcial provimento do recurso, propondo a seguinte tese para o Tema 846 da repercussão geral:

> "A perda do suporte fático de validade da contribuição social torna-a insubsistente sob o ângulo constitucional".

É o relatório.

Senhor Presidente, temos para análise Recurso Extraordinário em que se debate, à luz dos artigos 149 e 154, I, da Constituição Federal, a obrigatoriedade da extinção de contribuição social após o exaurimento da finalidade a que se destina, bem como a possibilidade de se admitir a continuidade da sua cobrança, ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso daquele originariamente estabelecido.

Defende-se a inconstitucionalidade superveniente da Lei Complementar 110/2001, considerando o suposto exaurimento de seu objeto, diante da informação de que as perdas das contas do Fundo de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

Garantia do Tempo de Serviço - FGTS decorrentes dos expurgos inflacionários em razão dos planos econômicos denominados "Verão" (1988) e "Collor" (1989) já foram recompostas mediante a arrecadação do referido tributo.

Inicialmente cumpre destacar que a inconstitucionalidade da Lei Complementar 110/2001 já foi objeto de análise desta SUPREMA CORTE no julgamento das ADIs 2556 e 2558.

Nesse julgamento, reconheceu-se a natureza tributária das contribuições sociais estabelecidas pela referida Lei, classificadas como "contribuições sociais gerais", e foi declarada a inconstitucionalidade dos incisos I e II do art. 14 bem como da expressão "produzindo efeitos" contida no *caput* do referido artigo, nos seguintes termos:

> "Tributário. Contribuições destinadas a custear dispêndios da União acarretados por decisão judicial (RE 226.855). Correção Monetária e Atualização dos depósitos do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS). Alegadas violações dos arts. 5º, LIV (falta de correlação entre necessidade pública e a fonte de custeio); 150, III, b (anterioridade); 145, § 1º (capacidade contributiva); 157, II (quebra do pacto federativo pela falta de partilha do produto arrecadado); 167, IV (vedada destinação específica de produto arrecadado com imposto); todos da Constituição, bem como ofensa ao art. 10, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (aumento do valor previsto em tal dispositivo por lei complementar não destinada a regulamentar o art. 7º, I, da Constituição). LC 110/2001, arts. 1º e 2º. A segunda contribuição criada pela LC 110/2001, calculada à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador, extinguiu-se por ter alcançado seu prazo de vigência (sessenta meses contados a partir da exigibilidade – art. 2º, §2º da LC 110/2001). Portanto, houve a perda superveniente dessa parte do objeto de ambas as ações diretas de inconstitucionalidade. Esta Suprema Corte considera constitucional a contribuição prevista no art. 1º da LC 110/2001, desde que respeitado o prazo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> de anterioridade para início das respectivas exigibilidades (art. 150, III, b da Constituição). O argumento relativo à perda superveniente de objeto dos tributos em razão do cumprimento de sua finalidade deverá ser examinado a tempo e modo próprios. Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas prejudicadas em relação ao artigo 2º da LC 110/2001 e, quanto aos artigos remanescentes, parcialmente procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 14, caput, no que se refere à expressão "produzindo efeitos", bem como de seus incisos I e II." (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2012)

Destaco que, naquela ocasião, o ilustre Ministro MARCO AURÉLIO apresentou seu voto pela declaração total de inconstitucionalidade da Lei 110/2001, entendimento que não foi seguido pelos demais membros desta CORTE.

No julgamento da referida ADI, foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Complementar 110/2001 por supostamente ter se exaurido a finalidade a que se destina.

Tal argumento, contudo, não foi objeto de análise, conforme o seguinte trecho do Voto condutor do referido Acórdão:

> "O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (RELATOR): Senhores Ministros, após a liberação destas ações diretas de inconstitucionalidade para julgamento, a entidade-requerente solicitou o adiamento do exame da matéria. Deferi o pedido e concedi audiência aos representantes da entidade-requerente, para exposição de informações relevantes acerca da situação do financiamento dos gastos governamentais com o FGTS. Em síntese, a requerente expôs que a finalidade da exação fora alcançada, pois a União teria ressarcido integralmente todos os beneficiários do FGTS cuja lesão foi reconhecida no julgamento do RE 226.855.
>
> Entendo que a nova linha de argumentação não tem cabimento no estágio atual destas ações diretas de inconstitucionalidade. Com efeito, por se tratar de dado

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> superveniente, a perda da motivação da necessidade pública legitimadora do tributo não era objeto da inquirição, e, portanto a Corte e os envolvidos no controle de constitucionalidade não tiveram a oportunidade de exercer poder instrutório em sua plenitude. Descabe, neste momento, reiniciar o controle de constitucionalidade, nestes autos, com base no novo paradigma. Isto sem prejuízo de novo exame pelas vias oportunas."

Ainda a respeito do que ficou decidido no julgamento da ADI 2556, concordo integralmente com o ilustre Ministro JOAQUIM BARBOSA, no sentido de que as contribuições sociais se caracterizam justamente pela necessária previsão de destinação específica do produto arrecadado com o tributo.

A propósito, veja-se, também, o seguinte trecho do Voto proferido pelo Ministro JOAQUIM BARBOSA:

> "A espécie tributária "contribuição" ocupa lugar de destaque no sistema constitucional tributário e na formação das políticas públicas. Espécie tributária autônoma, tal como reconhecida por esta Corte, a contribuição caracteriza-se pela previsão de destinação específica do produto arrecadado com a tributação. As contribuições escapam à força de atração do pacto federativo, pois a União está desobrigada de partilhar o dinheiro recebido com os demais entes federados. Por outro lado, a especificação parcimoniosa do destino da arrecadação, antes da efetiva coleta, é importante ferramenta técnica e de planejamento para garantir autonomia a setores da atividade pública. Lembro ainda que não se revela bitributação o uso compartilhado de bases de cálculo próprias de impostos pelas contribuições.
>
> Há outro componente que não pode ser negligenciado. A tributação somente se legitima pela adesão popular e democrática, cujo expoente é a regra da legalidade (no taxation without representation). Sua expressão análoga no campo financeiro é a reserva legal para autorizar gastos públicos (no expenditure without representation). Como dizem Liam

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> Murphy e Tomas Nagel (O Mito da Propriedade. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 5), "os impostos não são mero meio pelo qual são pagos a estrutura do governo e o oferecimento dos serviços públicos. São, isto sim, o instrumento mais significativo pelo qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica".
>
> Para o administrado, como contribuinte ou cidadão, a cobrança de contribuições somente se legitima se a exação respeitar os limites constitucionais e legais que a caracterizam.
>
> Assim, a existência das contribuições, com todas as suas vantagens e condicionantes, somente se justifica se preservadas sua destinação e sua finalidade. Afere-se a constitucionalidade das contribuições pela necessidade pública atual do dispêndio vinculado (motivação) e pela eficácia dos meios escolhidos para alcançar essa finalidade."

No mesmo sentido, cito, por sua clareza e exatidão, as palavras de Diego Marcel Bomfim em artigo intitulado "Contribuições e o Critério Finalístico no Controle de sua Constitucionalidade":

> "Como demonstrado, as contribuições refletem a materialização dos direitos fundamentais de segunda e terceira gerações. Assim, qualquer tentativa de desvio de seus recursos caracteriza um afronta à Constituição, na medida em que torna sem efetividade os direitos sociais [31].
>
> Portanto, foi a própria Constituição Federal, através de seus arts. 149 e 195, que vinculou a aplicação dos recursos arrecadados pelas contribuições, destinando-os a setores, que elegeu proeminentes, a saber: i) a área social; ii) de intervenção no domínio econômico; e iii) de interesse das categorias profissionais ou econômicas.
>
> A destinação, que até advento da Constituição Federal de 1988 era vedada expressamente pelo art. 4º, II, do Código Tributário Nacional, passou a ser critério importantíssimo para a verificação da constitucionalidade das contribuições, eis que essa é a característica que diferencia essas exações dos demais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> tipos tributários.
>
> Na mesma linha de raciocínio, se enquadra Rodrigo Petry, asseverando que '... a finalidade serve como elemento informador do aspecto material da hipótese de incidência das contribuições (…) é preciso que a finalidade de criação da contribuição seja perfeitamente delimitada, em conformidade com as prescrições constitucionais..." [32]." (BOMFIM, Diego Marcel. "*Contribuições e o Critério Finalístico no Controle de sua Constitucionalidade". in* Atual Panorama da Constituição Federal. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 382)

Feitas estas observações, Senhor Presidente, necessário analisar efetivamente qual a finalidade da contribuição social prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001, bem como se de fato houve o seu exaurimento conforme sustentado pela parte recorrente.

Transcrevo os dispositivos constitucionais tidos pela parte recorrente como violados:

> "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, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo."

> "Art. 154. A União poderá instituir:
>
> I - 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;"

Senhor Presidente, é incontroverso que a exação prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001 é uma "contribuição social geral", entendimento já devidamente pacificado no julgamento das ADIs 2556 e

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

2558.

Indiscutível, também, que o fato motivador da criação das contribuições instituídas pela Lei Complementar 110/2001 foi a necessidade de complementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, diante da determinação desta SUPREMA CORTE de recomposição das perdas sofridas pelos expurgos inflacionários em razão dos planos econômicos denominados "Verão" (1988) e "Collor" (1989) no julgamento do RE 226.855.

No entanto, Senhor Presidente, é preciso esclarecer que a finalidade da contribuição, à qual a sua cobrança encontra-se devidamente vinculada, não se confunde com os motivos determinantes de sua criação.

Da leitura da Lei Complementar 110/2001, não se extrai que sua finalidade seja ***exclusivamente*** a recomposição financeira das perdas das contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS em face dos expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos Verão e Collor. A propósito, cito, por oportuno, os seguintes dispositivos da referida Lei:

> "Art. 1º Fica instituída contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de dez por cento sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis às contas vinculadas.
>
> Parágrafo único. Ficam isentos da contribuição social instituída neste artigo os empregadores domésticos.
>
> Art. 2º Fica instituída contribuição social devida pelos empregadores, à alíquota de cinco décimos por cento sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas as parcelas de que trata o art. 15 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.
>
> § 1º Ficam isentas da contribuição social instituída neste artigo:
>
> I – as empresas inscritas no Sistema Integrado de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, desde que o faturamento anual não ultrapasse o limite de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais);

II – as pessoas físicas, em relação à remuneração de empregados domésticos; e

III – as pessoas físicas, em relação à remuneração de empregados rurais, desde que sua receita bruta anual não ultrapasse o limite de R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

§ 2º A contribuição será devida pelo prazo de sessenta meses, a contar de sua exigibilidade.

Art. 3º Às contribuições sociais de que tratam os arts. 1º e 2º aplicam-se as disposições da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e da Lei nº 8.844, d20 de janeiro de 1994, inclusive quanto a sujeição passiva e equiparações, prazo de recolhimento, administração, fiscalização, lançamento, consulta, cobrança, garantias, processo administrativo de determinação e exigência de créditos tributários federais.

§ 1º As contribuições sociais serão recolhidas na rede arrecadadora e transferidas à Caixa Econômica Federal, na forma do art. 11 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e as respectivas receitas serão incorporadas ao FGTS.

§ 2º A falta de recolhimento ou o recolhimento após o vencimento do prazo sem os acréscimos previstos no art. 22 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, sujeitarão o infrator à multa de setenta e cinco por cento, calculada sobre a totalidade ou a diferença da contribuição devida.

§ 3º A multa será duplicada na ocorrência das hipóteses previstas no art. 23, § 3º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, sem prejuízo das demais cominações legais.

Art. 4º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar nas contas vinculadas do FGTS, a expensas do próprio Fundo, o complemento de atualização monetária resultante da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

> aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990, desde que:
>
> […]
>
> Art. 11. A Caixa Econômica Federal, até 30 de abril de 2002, divulgará aos titulares de contas vinculadas os respectivos valores dos complementos de atualização monetária a que têm direito, com base nas informações cadastrais e financeiras de que trata o art. 10.
>
> Art. 12. O Tesouro Nacional fica subsidiariamente obrigado à liquidação dos valores a que se refere o art. 4º, nos prazos e nas condições estabelecidos nos arts. 5º e 6º, até o montante da diferença porventura ocorrida entre o valor arrecadado pelas contribuições sociais de que tratam os arts. 1º e 2º e aquele necessário ao resgate dos compromissos assumidos.
>
> Art. 13. As leis orçamentárias anuais referentes aos exercícios de 2001, 2002 e 2003 assegurarão destinação integral ao FGTS de valor equivalente à arrecadação das contribuições de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei Complementar."

Da análise da referida lei, verifica-se que foram criadas duas contribuições distintas: uma regida pelo art. 1º e outra pelo art. 2º.

A contribuição social instituída pelo art. 2º foi indiscutivelmente exaurida, em razão do decurso do prazo pelo qual foi instituída (sessenta meses), prevalecendo apenas a contribuição social estabelecida no art. 1º, a qual fora criada para viger por tempo indeterminado.

Senhor Presidente, note-se que a referida Lei, ao criar a contribuição social ora impugnada, determinou que as receitas arrecadadas deverão ser incorporadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (art.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

3º, § 1º), bem como autorizou que tais receitas fossem utilizadas para fins de complementar a "*atualização monetária resultante da aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990*" (art. 4º, *caput*).

Entendo, portanto, que a contribuição estabelecida pelo art. 1º da Lei complementar 110/2001 foi criada para preservação do direito social dos trabalhadores previsto no art. 7º, III, da Constituição Federal, sendo esta sua genuína finalidade.

Em decorrência desta destinação principal - preservação dos direitos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS - foi autorizada a utilização dos recursos oriundos da referida contribuição para a compensação financeira das perdas das contas do FGTS sofridas pelos expurgos inflacionários em razão dos planos econômicos denominados "Verão" (1988) e "Collor" (1989).

Entretanto, esta última destinação, prevista no art. 4º, da referida Lei, é apenas acessória e secundária, não tendo o condão de exaurir integralmente a finalidade para qual a contribuição se destina.

Verifica-se, que a contribuição social prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001, ora impugnada, embora esteja diretamente vinculada à preservação dos direitos referentes ao FGTS, ***não foi instituída exclusivamente para os fins previstos no seu artigo 4º, conforme sustenta a requerente.***

O artigo 13 da Lei Complementar 110/2001 (*As leis orçamentárias anuais referentes aos exercícios de 2001, 2002 e 2003 assegurarão destinação integral ao FGTS de valor equivalente à arrecadação das contribuições de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei Complementar*) corrobora o entendimento de que a contribuição social prevista no art. 1º não se destina exclusivamente ao fim previsto no art. 4º da referida Lei, ao estabelecer que, até o ano de 2003, as receitas oriundas das contribuições ali estabelecidas terão destinação integral ao FGTS.

Disso se pode concluir que, a partir de 2004, ***tais receitas poderão***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

ser parcialmente destinadas a fins diversos, desde que igualmente voltados à preservação dos direitos inerentes ao FGTS, ainda que indiretamente.

Portanto, parece evidente que a referida contribuição, para qual o legislador complementar não atribuiu qualquer lapso temporal, diferentemente da contribuição instituída pelo art. 2º da mesma Lei, permanece legitimamente em vigor, não obstante a específica destinação prevista no art. 4º possa ter se exaurido.

Deste modo, entendo que subsistem outras destinações a serem conferidas à contribuição social ora impugnada, igualmente válidas, desde que estejam diretamente relacionadas aos direitos decorrentes do FGTS.

Como exemplo, cito o Programa Minha Casa Minha Vida, cujos destinatários são justamente, em sua grande maioria, os mesmos beneficiários do referido Fundo.

Aliás, este foi o motivo pelo qual a então Presidente da República, DILMA ROUSSEFF, vetou o Projeto de Lei 200/2012, e o Congresso Nacional deliberou pela manutenção do Veto, reconhecendo-se, desta forma, o remanescente interesse público na continuidade da contribuição social prevista no art. 1º da Lei Complementar 110/2001, não obstante exaurida uma das finalidades para a qual foi estabelecida.

No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, do qual peço vênia para transcrever os seguintes trechos (fls. 9/16, Doc. 40):

> "Quanto à matéria em foco, cumpre frisar que esta Procuradoria-Geral, nos autos das ADIs 5050 e 5051, ainda pendentes de julgamento, já se manifestou pela compatibilidade entre o art. 1º da Lei Complementar 110/2001 e a Constituição, tendo-o feito nos seguintes termos:
>
> […]
>
> É inegável que as contribuições sociais dos arts. 1º e 2º da LC 110/2001 foram criadas para recompor expurgos inflacionários nas contas vinculadas do FGTS, relativos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

aos Planos Verão e Collor I. **A destinação eleita pelo legislador, sem embargo, foi ao FGTS, em suas várias finalidades, não para atender a despesa específica e temporária do fundo, relacionada a déficit nas contas vinculadas, decorrente dos expurgos inflacionários.**

A finalidade constitucional que legitima a contribuição social do art. 1º da LC 110/2001 é a constante do art. 7º , III, da Constituição da República, não o reforço puro e simples, de cunho transitório, de caixa do FGTS para fazer frente ao complemento de atualização monetária do saldo das contas vinculadas desse fundo.

A exposição de motivos da LC 110/2001, conquanto justifique a criação das contribuições dos arts. 1º e 2º no déficit das contas vinculadas do FGTS, não vincula desse modo a lei elaborada a partir dessa proposição. Nada impede que a lei dê destinação diversa da constante na justificação da proposição legislativa, desde que para atender a finalidade constitucionalmente prevista e desde que seja válido o suporte linguístico da norma.

A vontade objetiva da lei prevalece sobre a intenção do legislador. A mens legislatoris, conquanto relevante para a interpretação autêntica da norma jurídica, não se sobrepõe à mens legis

[...]

Na situação retratada nos presentes autos, verifica-se que a contribuição impugnada pela recorrente foi instituída para prover de recursos o FGTS (art. 3º, § 1º, c/c art. 13, ambos da Lei Complementar 110/2001). No texto da lei, não se explicitou que o tributo tivesse por finalidade a recomposição financeira dos prejuízos às contas vinculadas ao FGTS sofridas pelos expurgos inflacionários, oriundos sobretudo dos planos econômicos Verão e Collor. Essa motivação política e econômica, que possivelmente motivou o legislador à época da edição da lei, não integra a estrutura da contribuição, nem estabelece marco cronológico para a sua vigência." (grifo nosso)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

Por todo exposto, com as devidas vênias, DIVIRJO do ilustre relator, Min. MARCO AURÉLIO, e NEGO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO e proponho a seguinte tese para o Tema 846 da repercussão geral:

> É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída.

É o voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 4EB8-D1A4-C846-EB11 e senha 9168-0E38-7E63-C46C

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 878.313
PROCED. : SANTA CATARINA
RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : INTELBRÁS S/A - INDÚSTRIA DE TELECOMUNICAÇÃO ELETRÔNICA BRASILEIRA
ADV.(A/S) : ADRIANO DIGIÁCOMO (14097/SC) E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (00000/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o Tema 846 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Rosa Weber e Roberto Barroso. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída". Falaram: pela recorrente, o Dr. Carlos Eduardo Domingues Amorim; e, pela recorrida, o Dr. Paulo Mendes, Procurador da Fazenda Nacional. Não participou deste julgamento o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.8.2020 a 17.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 3F7A-80F4-C5D4-EF03 e senha F871-C956-B36A-1164