

# SS 5.381/DF: REDUÇÃO DE ALÍQUOTAS E DUPLICAÇÃO DE PERCENTUAL DE RETRIBUIÇÃO À SECRETARIA DE RECEITA FEDERAL RELACIONADAS AOS RECURSOS DESTINADOS AO SISTEMA S

---

*SS 5,381/DF: REDUCTION OF RATES AND DOUBLING OF THE PERCENTAGE OF REMUNERATION TO THE FEDERAL REVENUE SERVICE RELATED TO THE RESOURCES DESTINED TO SYSTEM S*

**JOÃO VICTOR TAVARES GALIL**

Doutorando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Emprego de Laranjal Paulista (SP). Diretor Financeiro Adjunto do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN).  
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-3090-206X>].  
[jvtgdireito@gmail.com](mailto:jvtgdireito@gmail.com)

Recebido em: 31.04.2021  
Aprovado em: 06.06.2021

**ÁREAS DO DIREITO:** Tributário; Administrativo

**RESUMO:** Comenta-se a decisão monocrática proferida pela Presidência do Supremo Tribunal Federal em pedido de Suspensão de Segurança 5.381/DF, este ajuizado pela União Federal em face de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região que suspendia os efeitos da Medida Provisória 932/2020, que reduzia as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos e duplicava o percentual de retribuição à Secretaria da Receita Federal pelos atos de arrecadação e repasse.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviços sociais autônomos – Contribuição social – Suspensão de segurança – Fomento.

**ABSTRACT:** It is commented on the monocratic decision rendered by the Presidency of the Federal Supreme Court in a request for Suspension of Security 5,381/DF, which was filed by the Federal Government in view of a decision rendered by the Federal Regional Court of the First Region suspending the effects of Provisional Measure 932/2020 which reduced the contribution rates to autonomous social services and doubled the percentage of retribution to the Federal Revenue Service for the acts of collection and transfer.

**KEYWORDS:** Autonomous social services – Social contribution – Security suspension – Promotion.

**SUMÁRIO:** 1. Situação fática. 2. Da decisão do Min. Dias Toffoli. 3. Breves comentários. 4. Referências.

## 1. SITUAÇÃO FÁTICA

A decisão monocrática que aqui se comenta, de autoria do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Min. Dias Toffoli, foi proferida no dia 18 de maio de 2020 e publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 20 de maio do mesmo ano. Com a perda superveniente do interesse processual da requerente, bem como do objeto da lide, o processo teve sua extinção no dia 03 de julho do mesmo ano, com base nos termos do art. 485, IV, do Código de Processo Civil, uma vez que a conversão da Medida Provisória – MP 932/2020 na Lei 14.025/2020 não consagrou a redução das alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, como tampouco a duplicação da porcentagem sobre as contribuições retidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de retribuição nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei Federal 11.457/2007, fatores esses que serviram de substrato ao inconformismo que levou à impetração do Mandado de Segurança 1011876-66.2020.4.01.0000 perante o Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1, em razão de a suspensão dos efeitos daquela Medida Provisória, vigente na época, não terem sido suspensos nem em primeira instância, nem em segunda instância, pelas autoridades judiciais competentes no trânsito dos autos 1021677-88.2020.4.01.3400. Portanto, percebe-se, o ato coator não foi a edição da Medida Provisória, com efeitos tidos pelas entidades do Sistema S, mais especificamente o Serviço Social Comércio no Distrito Federal – SESC/DF e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC/DF, como inválidos, mas a decisão do Desembargador daquele Tribunal Regional, Dr. Novély Vilanova da Silva Reis, prolatada no dia 05 de maio de 2020, cujo teor foi pela não suspensão liminar dos efeitos do ato legislativo provisório<sup>1</sup>.

A matéria foi levada à análise da Corte Suprema pela União, representada por sua Advocacia Geral – AGU, veiculada pelo pedido de Suspensão de Segurança – SS 5.381 do Distrito Federal, com base no art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – RISTF e no caráter constitucional da discussão, em vista de estar ali envolvida, assim se afirmou, a interpretação do art. 240 da Constituição Federal – CF. Nessa seara, o que se buscou suspender foram os efeitos da liminar deferida pela Desembargadora Doutora Ângela Maria Catão Alves em *mandamus* de trâmite originário do TRF1. Vale lembrar, adianta-se, que a constitucionalidade da MP já havia sido discutida no âmbito da Corte em razão de suas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, sendo elas a ADI 6.373 e a

---

1. Adota-se o conceito de função legislativa defendido por Ricardo Marcondes Martins, sendo tal função aquela exercida pela edição de normas em um plano abstrato para a fixação de meios para a consagração de fins constitucionais. (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 75).

bem como que o Poder Judiciário, embora não competente para traçar estratégias de combate a situações calamitosas, deve corrigir atos que não tenham sido editados de acordo com a legitimidade verificada perante o caso concreto, considerando-se não só a mera legalidade, mas o peso que os princípios constitucionais assumem perante determinada situação concreta.

Sob esse aspecto, não há que se considerar que as alterações sobre as alíquotas de arrecadação e sobre o percentual de retribuição à Receita Federal devem ser mantidas, pelo fato de que todos os setores da sociedade devem cooperar-se em prol do bem comum, não devendo valer-se de privilégios. A fundamentação ignora o verdadeiro exercício do Sistema S. De fato, tais entidades são vinculadas a setores privados, sendo as autoras do pedido em comento mantidas por contribuições oriundas dos particulares ativos no comércio e atividades semelhantes. Todavia, ainda que as contribuições sociais, sendo aquelas previstas pelo art. 149, *caput*, da CF, não se confundam com contribuições de melhoria, sua natureza ainda permanece pública, pois sua aplicação é objeto da atuação da própria União, como expressa a própria redação constitucional: “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”. Essa natureza, mantida mesmo após a transferência dos recursos pelo Estado aos serviços sociais autônomos<sup>5</sup>, é o que acarreta o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União – TCU<sup>6</sup>.

Não há, portanto, que se deixar enganar. Embora grande parte da doutrina afirme o oposto<sup>7</sup>, fato é que a grande confusão que se instaurou sob a compreensão a respeito do regime jurídico das atividades exercidas pelo Sistema S se deve a uma insistência dos autores – influenciados, acredita-se, pela lógica gerencial, está claramente incompatível com o programa constitucional<sup>8</sup> – em negar o exercício de função administrativa por tais entidades. Em outras palavras, uma insistência da doutrina em negar a existência de uma verdadeira delegação de função estatal aos particulares, tal como ocorre com os serviços notariais, mas que, por

5. Discorda-se, assim, do entendimento proferido em Agravo Regimental em Ação Civil Originária – Agr/ES 1.953, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski (STF, ACO Agr/ES 1.953, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 19.02.2014).

6. Cf. STF, Recurso Extraordinário 789.874/DF, rel. Min. Teori Zavascki, DJe 19.11.2014.

7. Por todos: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 346.

8. Assim se defendeu em GALIL, João Victor Tavares. *Licitação e celebração de parcerias com o terceiro setor*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020. p. 52-108.

si só, é configurada pelo repasse dos recursos estatais para posterior aplicação pelas entidades privadas.

Portanto, não há razão para acreditar-se que a manutenção da política orçamentária da União se deve a um dever dos particulares de cumprir com o combate à pandemia de maneira semelhante ao Estado. Este se caracteriza pelo exercício de função em prol do interesse público, aqueles agem em exercício de livre-arbítrio, apenas limitado pelos valores constitucionais, que não lhes impõe fins de atuação. A possibilidade de redefinição dos quantitativos referentes aos recursos destinados ao Sistema S é verificada pelo fato de serem, tais recursos, verdadeiros instrumentos para as finalidades funcionais da União, o que implica que devam ser operados de maneira harmoniosa com o programa estatal, sobretudo quando os princípios constitucionais impõem a alocação e recursos no enfrentamento direto à doença. Em síntese, não há razão para defender-se que a definição dos quantitativos de transferência ocorra de maneira cega às demais alocações de recursos, uma vez que as atividades do Sistema S integram, por delegação, o exercício funcional do Estado.

#### 4. REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *A teoria das Constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1980.
- BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GALIL, João Victor Tavares. *Licitação e celebração de parcerias com o terceiro setor*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Divergências no Direito Administrativo. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 11-16, jan.-jun. 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

**PESQUISAS DO EDITORIAL****Veja também Doutrinas relacionadas ao tema**

- A contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/01 e sua atual inadequação ao ordenamento jurídico, de Carla Mendes Novo e Maria Raphaela Dadona Matthiesen – *RDTC* 20/137-151 (DTR\2019\40723);
- Imunidade das entidades beneficentes de assistência social aos tributos recepcionados pelo art. 240 da CF/1988, de Carlos Eduardo Corrêa Crespi – *RTRib* 83/25-51 (DTR\2008\693);
- Serviços sociais autônomos: organização interna, proibição do retrocesso social e cláusulas pétreas, de Edvaldo Nilo de Almeida – *RAI* 15/147-167 (DTR\2020\14262); e
- Sistema Tributário no grande dragão asiático, de Paulo Cesar Pimentel Raffaelli – *RDTC* 9/155-167 (DTR\2017\6842).