

A RESPONSABILIDADE E AS OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS ADMINISTRADORES E DOS ENTES PÚBLICOS NO RGPS

Ramón Jorge Almeida da Silva¹

1. INTRODUÇÃO

Previdência Social é o seguro social para quem contribui. Por outro lado, é uma instituição pública, seguradora do trabalhador. No âmbito da União, integram a Previdência Social Básica o Ministério da Previdência Social, responsável pela formulação política e normatização das ações previdenciárias; o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, encarregado, principalmente, da execução das ações de concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços previdenciários; a DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social), responsável pela operacionalização dos procedimentos previdenciários, e, especialmente no que se refere à operacionalização dos Regimes Próprios de Previdência Social, os diversos órgãos e entidades federais, em regra por meio de seus setores de recursos humanos. De fato, a Previdência Social Básica compreende o RGPS, os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS– dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo e os RPPS dos militares.

A previdência social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção por motivo de, entre outros, incapacidade para o trabalho ou suas atividades habituais, desemprego involuntário, idade avançada, encargos familiares e prisão ou morte daquele de quem dependiam economicamente. Assim sendo, a previdência social serve para substituir a renda do segurado contribuinte quando este perde sua capacidade de trabalho, isto é, quando é atingido, por exemplo, por uma das seguintes contingências sociais: doença, invalidez, desemprego involuntário, idade avançada, encargos familiares, reclusão e morte. Nos termos do §1º do art. 9º da Lei 8213/1991, o desemprego involuntário não tem cobertura garantida no RGPS, mas sim em lei específica².

¹ Procurador de Estado, em exercício na Procuradoria Administrativa, Mestre em Direito Processual Penal pela UCAM (RJ), ex-Defensor Público da União.

² BRASIL. Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 12 jan. 1990. Disponível em: <http://www.in.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%7998>. Acesso em: 22 jul. 2004.

Existem também o Regime de Previdência Complementar Privada, previsto no art. 202 da Constituição da República e regulamentado pela Lei Complementar 109/2001 – dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar – e pela Lei Complementar 108/2001 – dispõe sobre a relação entre a União, os estados, o DF e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e Regimes de Previdência Complementar Pública, previstos no art. 40, §§ 14 a 16 da Constituição da República.

O objetivo deste trabalho é analisar a responsabilidade e as obrigações dos administradores e dos entes públicos no RGPS. Neste particular, vale lembrar que, ainda que o ente público tenha RPPS, a Constituição da República dispõe que ao servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, ao servidor temporário e ao servidor celetista aplicam-se o RGPS – art. 40, § 13.

O trabalho encontra relevância social porque servirá para orientar gestores públicos, proporcionar economia de recursos financeiros e promover inclusão previdenciária. De fato, de acordo com art. 15, I, da Lei 8212/1991, considera-se empresa para fins previdenciários os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. No entanto, ante o número de autuações e notificações de lançamento de débito na área pública, parece que alguns administradores públicos não têm total conhecimento desse dispositivo legal e das obrigações acessórias e principais para com a Previdência Social.

No item 1 será analisada a responsabilidade dos administradores e dos entes públicos, inclusive a responsabilidade criminal dos primeiros. No item 2 serão estudadas as obrigações acessórias da empresa no intuito de facilitar a fiscalização previdenciária. No item 3 serão expostas as obrigações principais da empresa, ou seja, serão verificadas quais as contribuições previdenciárias por ela devidas, principais fontes de manutenção da arrecadação previdenciária.

2. A RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES E DOS ENTESPÚBLICOS

Tal como foi apresentado na introdução deste artigo, os órgãos públicos da administração direta, as autarquias e as fundações de direito público são considerados empresa em relação aos segurados não abrangidos por RPPS, ficando obrigados, em relação a estes segurados, ao cumprimento de obrigações previdenciárias acessórias e de obrigações previdenciárias principais. Portanto, resta agora saber quais são as responsabilidades dos administradores públicos. Primeiramente, é preciso ficar claro que os órgãos públicos da administração

direta, as autarquias e as fundações de direito público não responderão por multas, sejam elas moratórias ou decorrentes de auto de infração. Por outro lado, no caso de infração a dispositivo da legislação previdenciária, o auto de infração será lavrado em nome do dirigente em exercício da data de ocorrência da infração – art. 41 da [Lei 8.212, de 1991](#). Este dispositivo é bastante justo à medida que desonera o ente público de arcar com o ônus decorrente da má gestão pública. De fato, não pode a sociedade ser penalizada pela negligência ou desinformação do administrador público. Considera-se dirigente a pessoa física com competência funcional para decidir a prática ou não do ato que constitua infração à legislação previdenciária. Note-se ainda que o mencionado art. 41 prevê a requisição do desconto em folha da multa. No entanto, vale lembrar que se a pessoa não está mais no serviço público, só restará a Previdência Social a cobrança amigável ou a execução fiscal.

Os entes públicos são solidariamente responsáveis pelas obrigações previdenciárias nas seguintes situações: **a)** contratação de serviços mediante cessão ou empreitada de mão-de-obra, inclusive em regime de trabalho temporário, no período compreendido entre 25 de julho de 1991 a 21 de junho de 1993 e 29 de abril de 1995 a 31 de janeiro de 1999 e **b)** contratação para execução de obra de construção civil, no período compreendido entre 25 de julho de 1991 a 21 de junho de 1993 e a partir de 29 de abril de 1995, mediante empreitada total, inclusive na empreitada por preço unitário ou por tarefa, nos termos das alíneas "b" e "d" do inciso VIII do art. 6º da [Lei 8666/1993](#), e mediante repasse integral dos contratos celebrados nos termos do caso anterior.

Vale destacar ainda que os mencionados entes públicos, na condição de contratantes de obra de construção civil e de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada, não respondem pelas contribuições destinadas a outras entidades ou fundos e pela multa moratória devidas pelas empresas contratadas, sendo tais importâncias exigíveis diretamente das empresas prestadoras de serviços.

Os órgãos da administração pública direta ou indireta, as fundações de direito público da União e as demais entidades integrantes do SIAFI que, no período de 26 de novembro de 2001 a 31 de março de 2003, mantiveram contrato com contribuinte individual para prestação de serviços eventuais, inclusive como integrante de grupo-tarefa, em razão do disposto no art. 216-A do RPS – Regulamento da Previdência Social, deverão comprovar, quando solicitado pela SRP – Secretaria da Receita Previdenciária, criada por força da Medida Provisória 222/2004, convertida na Lei 11098/2005, e que seria unificada com a Secretaria da Receita Federal de acordo com a Medida Provisória 258/2005, com prazo de vigência encerrado em dezoito de novembro de 2005 e que foi convertida em projeto de lei (hoje Lei 11457/2007), que o pagamento da

remuneração pelos trabalhos executados e a continuidade do contrato foram condicionados, mediante cláusula contratual, ao recolhimento, pelo segurado, da sua contribuição social previdenciária relativamente à competência imediatamente anterior.

Os administradores de autarquias e das fundações criadas e mantidas pelo poder público, de empresas públicas e de sociedades de economia mista que se encontrarem em mora por mais de trinta dias no recolhimento das contribuições previstas na [Lei 8.212/1991](#) tornam-se solidariamente responsáveis pelo respectivo pagamento, ficando ainda sujeitos às proibições do art. 1º e às sanções dos arts. 4º e 7º do Decreto-lei 368, de 1968, conforme dispõe o art. 42 da [Lei 8.212/1991](#).

Também é de grande importância mencionar que a inexistência de débitos em relação às contribuições devidas à Previdência Social é condição necessária para que os estados, o Distrito Federal e os municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, consoante o art. 56 [Lei 8.212/1991](#).

No que se refere à pessoa do administrador público, apesar de existirem divergências doutrinárias e jurisprudenciais, entende-se que a Lei 8212/1991, art. 15, I, ao incluir no conceito de empresa os entes da administração pública, prevê, conseqüentemente, que possa ser responsabilizado criminalmente como sujeito ativo em crimes previdenciários, em especial o previsto no art. 168-A do Código Penal – apropriação indébita previdenciária. Contudo, no caso específico do administrador público, parece ser razoável que se exija, além do não-recolhimento das contribuições previdenciárias, também a prova do desvio da verba pública. Em verdade, não deve o administrador ser responsabilizado sem que tenha qualquer culpa pela falta de recursos no ente público.

3. OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS DA EMPRESA

Sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações previstas na legislação previdenciária, a empresa e, por conseguinte, os entes públicos, que, no RGPS, são considerados empresa para fins previdenciários, são obrigados a:

- I - inscrever no RGPS os segurados empregados e os trabalhadores avulsos a seu serviço;
- II – inscrever como contribuintes individuais no RGPS, a partir de 1º de abril de 2003, as pessoas físicas contratadas sem vínculo empregatício;
- III - elaborar folha de pagamento mensal da remuneração paga, devida ou creditada

a todos os segurados a seu serviço, de forma coletiva por estabelecimento, por obra de construção civil e por tomador de serviços, com a correspondente totalização e resumo geral; IV - lançar mensalmente em títulos próprios de sua contabilidade, de forma discriminada, os fatos geradores de todas as contribuições sociais a cargo da empresa, as contribuições sociais previdenciárias descontadas dos segurados, as decorrentes de sub-rogação, as retenções e os totais recolhidos; V - fornecer ao contribuinte individual que lhes presta serviços, comprovante do pagamento de remuneração, consignando a identificação completa da empresa, inclusive com o seu número no CNPJ, o número de inscrição do segurado no RGPS, o valor da remuneração paga, o desconto da contribuição efetuado e o compromisso de que a remuneração paga será informada na GFIP³ e a contribuição correspondente será recolhida; VI - prestar ao INSS e à Receita todas as informações cadastrais, financeiras e contábeis de interesse dos mesmos, na forma por eles estabelecida, bem como os esclarecimentos necessários à fiscalização; VII - exibir à fiscalização da Receita, quando intimada para tal, todos os documentos e livros com as formalidades legais intrínsecas e extrínsecas, relacionados com as contribuições sociais; VIII - informar mensalmente, em GFIP emitida por estabelecimento da empresa, com informações distintas por tomador de serviço e por obra de construção civil, os seus dados cadastrais, os fatos geradores das contribuições sociais e outras informações de interesse da Receita e do INSS, na forma estabelecida no Manual da GFIP; IX - matricular-se no cadastro do INSS dentro do prazo de trinta dias contados da data do início de suas atividades quando não inscrita no CNPJ; X - matricular no cadastro do INSS obra de construção civil executada sob sua responsabilidade, dentro do prazo de trinta dias contados do início da execução; XI - comunicar ao INSS acidente de trabalho ocorrido com segurado empregado e trabalhador avulso até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato; XII - elaborar e manter atualizado Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT – com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores; XIII - elaborar e manter atualizado Perfil Profissiográfico Previdenciário – PPP – abrangendo as atividades desenvolvidas por trabalhador exposto a agente nocivo existente no ambiente de trabalho e fornecer ao trabalhador, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica deste documento e XIV - elaborar e manter atualizadas as demonstrações ambientais, quando exigíveis em razão da atividade da empresa. A empresa que utiliza sistema de processamento eletrônico de dados para o registro de negócios e atividades econômicas, escrituração de livros ou produção de documentos de natureza contábil, fiscal, trabalhista e previdenciária está obrigada a arquivar e armazenar, certificados, os respectivos

³ Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.

arquivos e sistemas, em meio digital ou assemelhado, durante dez anos, mantendo-os à disposição da fiscalização. Todas essas obrigações prestam-se à facilitação da fiscalização previdenciária e, em última análise, à materialização de princípios que orientam a Previdência Social, sobretudo o princípio da proteção, o princípio da hipossuficiência dos beneficiários e o princípio da natureza alimentar dos benefícios. Realmente, em todo crime ou infração previdenciária, o sujeito passivo mediato é o beneficiário da Previdência Social.

4. OBRIGAÇÕES PRINCIPAIS DA EMPRESA

A empresa e, por conseguinte, os entes públicos, que, no RGPS, são considerados empresa para fins previdenciários (código 582 no FPAS⁴), tem que pagar contribuição previdenciária na qualidade de empregadora ou tomadora de serviços. A principal contribuição da empresa é conhecida como contribuição sobre a folha de salários e é prevista no art. 195, I, “a”, da Constituição da República. É uma contribuição de vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços. Além dessa contribuição, a empresa tem que pagar mensalmente um seguro contra acidentes do trabalho (SAT), seguro este que antigamente era contratado junto a seguradoras privadas e hoje está no âmbito da Previdência Social. Assim, para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa (GIIL) decorrente dos riscos ambientais do trabalho (RAT), há o SAT ou GIIL-RAT, incidente sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços, correspondente à aplicação dos seguintes percentuais, verificados por estabelecimento segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça: **a)** um por cento, para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; **b)** dois por cento, para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado médio e **c)** três por cento, para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado grave. Dentre outras obrigações, a empresa ainda tem que pagar vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhes prestam serviços, para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de março de 2000, e quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, relativamente aos serviços que lhes são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho, para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de março de 2000 também.

⁴ Fundo de Previdência e Assistência Social.

Além de tudo, a empresa ainda é responsável pelo recolhimento das mencionadas contribuições; pela arrecadação, mediante desconto na remuneração paga, devida ou creditada e pelo recolhimento da contribuição dos segurados empregado e trabalhador avulso a seu serviço; pela arrecadação, mediante desconto no respectivo salário de contribuição, e pelo recolhimento da contribuição do segurado contribuinte individual que lhe presta serviços, para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de abril de 2003; pela arrecadação, mediante desconto no respectivo salário de contribuição e pelo recolhimento da contribuição ao SEST e ao SENAT, devida pelo segurado contribuinte individual transportador autônomo de veículo rodoviário (inclusive o taxista) que lhe presta serviços; pela arrecadação, mediante desconto, e pelo recolhimento da contribuição do produtor rural pessoa física e do segurado especial incidente sobre a comercialização da produção, quando adquirir ou comercializar o produto rural recebido em consignação, independentemente dessas operações terem sido realizadas diretamente com o produtor ou com o intermediário pessoa física; pela retenção de onze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada, inclusive em regime de trabalho temporário, e pelo recolhimento do valor retido em nome da empresa contratada; pela arrecadação, mediante desconto, e pelo recolhimento da contribuição incidente sobre a receita bruta decorrente de qualquer forma de patrocínio, de licenciamento de uso de marcas e símbolos, de publicidade, de propaganda e transmissão de espetáculos desportivos, devida pela associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional e pela arrecadação, mediante desconto, e pelo recolhimento da contribuição incidente sobre a receita bruta da realização de evento desportivo, devida pela associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional, quando se tratar de entidade promotora de espetáculo desportivo.

Apesar do princípio da diversidade da base de financiamento (art. 194, parágrafo único, VI, da Constituição da República) indicar que deve haver várias fontes de custeio da Seguridade Social para que se possa minorar os efeitos da evasão fiscal e para que a Seguridade Social cumpra seus objetivos, as contribuições sociais previdenciárias constituem a principal fonte de custeio da Previdência Social e servem para manter seu equilíbrio financeiro e atuarial. A sonegação de contribuição previdenciária configura crime em tese (art. 337-A do Código Penal) e impede que a sociedade realize um dos seus grandes objetivos no terceiro milênio, qual seja a inclusão previdenciária, que, apesar da obrigatoriedade de filiação do trabalhador, está longe de ser concretizada na prática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social Básica não tem por objetivo garantir alto padrão de vida a seus beneficiários, mas sim sua dignidade. Para assegurar a dignidade da pessoa humana, que, à luz do art. 1º, III, da Constituição da República, é um princípio basilar no atual ordenamento jurídico, a Previdência Social necessita de equilíbrio financeiro e atuarial. Para que este equilíbrio seja efetivado, verificou-se que há várias fontes de financiamento, bem como técnicas de arrecadação e fiscalização e diversos outros princípios, tudo voltado para evitar evasão fiscal. Portanto, pode-se afirmar que a pluralidade de fontes, as técnicas e princípios originam-se, sobretudo, do princípio da solidariedade, insculpido no art. 3º, I, da Constituição da República.

Assim, de acordo com o que foi exposto no presente artigo, não há razão plausível para eximir os administradores e os entes públicos das responsabilidades e obrigações dos empresários e empresas em geral porque os servidores públicos também são trabalhadores e não há dúvida que os entes públicos também são grandes empregadores.

Por fim, espera-se ter contribuído para a divulgação e a conscientização da responsabilidade e das obrigações previdenciárias dos administradores e dos entes públicos no RGPS.