



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



**Processo nº** 10380.006295/2007-39  
**Recurso** Voluntário  
**Acórdão nº** 2202-008.641 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 2ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 03 de setembro de 2021  
**Recorrente** MUNICÍPIO DE SOBRAL - PREFEITURA MUNICIPAL  
**Interessado** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

Período de apuração: 01/01/2002 a 31/12/2005

CONCOMITÂNCIA ENTRE PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL. RENÚNCIA À INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA. SÚMULA CARF Nº 1.

Importa renúncia às instâncias administrativas a propositura pelo sujeito passivo de ação judicial por qualquer modalidade processual, antes ou depois do lançamento de ofício, com o mesmo objeto do processo administrativo, sendo cabível apenas a apreciação, pelo órgão de julgamento administrativo, de matéria distinta da constante do processo judicial (Súmula CARF nº 1 - vinculante).

**DECISÕES JUDICIAIS. EFEITOS.**

As decisões judiciais, mesmo proferidas pelos tribunais judiciais superiores, que não tenham efeitos vinculantes, não se constituem em normas gerais, razão pela qual seus julgados não se estendem a outras ocorrências, senão aquela objeto da decisão. Sendo opostas somente às partes e de acordo com as características específicas e contextuais dos casos julgados e procedimentos de onde se originaram, não produzindo efeitos em outras lides, ainda que de natureza similar à hipótese julgada.

**ALEGAÇÕES E PROVAS. MOMENTO PROCESSUAL OPORTUNO. NÃO APRESENTAÇÃO. PRECLUSÃO.**

Alegações de defesa e provas devem ser apresentadas no início da fase litigiosa, considerado o momento processual oportuno, precluindo o direito do sujeito passivo de fazê-lo posteriormente, salvo a ocorrência das hipóteses que justifiquem sua apresentação posterior.

**ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE. SÚMULA CARF Nº 2.**

O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária (Súmula CARF nº 2).

No âmbito do processo administrativo fiscal, fica vedado aos órgãos de julgamento afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

(documento assinado digitalmente)

Ronnie Soares Anderson - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Mário Hermes Soares Campos - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Mário Hermes Soares Campos (relator), Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, Sara Maria de Almeida Carneiro Silva, Samis Antônio de Queiroz, Sônia de Queiroz Accioly, Thiago Duca Amoni (suplente), Martin da Silva Gesto e Ronnie Soares Anderson (Presidente).

## **Relatório**

Trata-se de recurso voluntário interposto contra o Acórdão nº 02-16.553 – 6ª Turma (fls. 314/317), da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Belo Horizonte/MG (DRJ/BHE), em sessão de 13 de dezembro de 2007, que julgou procedente o lançamento da Notificação Fiscal de Lançamento de Débito - NFLD - DEBCAD 37.042.610-0, no valor total original de R\$ 1.511.847,79, incluídos acréscimos legais até a data do lançamento.

Consoante o “Relatório da Notificação Fiscal de Lançamento de Débito” elaborado pela autoridade fiscal lançadora (fls. 133/137), trata-se de crédito tributário lançado contra a pessoa jurídica acima identificada, correspondente a valores apurados sobre as remunerações pagas a segurados empregados, nas competências 01/2002 a 12/2005. O lançamento refere-se à contribuição previdenciária devida pela empresa; a contribuição para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho (Gilrat) e à contribuição do segurado não descontada. Todas incidentes sobre as folhas de pagamento dos servidores: efetivos; contratados e exercentes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração; e exercentes de cargos eletivos (Prefeito e Vice-Prefeito), esses, a partir de 18/10/2004, por força da Resolução nº 26 do Senado Federal, de 21 de junho de 2005. Além das contribuições sobre valores pagos a cooperativas de trabalho e sobre as remunerações pagas a contribuintes individuais.

Ainda de acordo com o referido relatório, constituem fatos geradores das contribuições lançadas as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título no decorrer do mês, aos segurados empregados, obtidas das folhas de pagamento dos servidores efetivos e contratados em regime temporário e dos servidores exercentes de cargo exclusivamente de comissão sem vínculo efetivo com o órgão, como também as remunerações pagas ou creditadas a contribuintes individuais. Os créditos previdenciários estão demonstrados em 6 (seis) levantamentos, sendo:

- Lev. 001: Folhas dos servidores efetivos a partir de junho de 2002;
- Lev. 002: Contratos temporários a partir de junho de 2002;
- Lev. 003: contribuintes Individuais (trabalhadores autônomos);
- Lev. 004: contribuintes individuais (transportadores autônomos ou fretes);
- Lev. 006: Cargos Comissionados de janeiro a maio de 2002;

- Lev. 007: Contratos temporários de janeiro a maio de 2002.

O Município apresentou impugnação, documento de fls. 154/160, onde afirma contestar apenas o créditos previdenciários apurados na NFLD relativos aos levantamentos: “Lev. 006: Cargos Comissionados de janeiro a maio de 2002” e “Lev. 007: Contratos temporários de janeiro a maio de 2002”. Relativamente a tais lançamentos, advoga o município que o repasse correspondente aos créditos dos Levantamentos Lev.006 e Lev.007, não poderia ter sido realizado, já que se encontrava albergada pela Lei do Município nº 190 de 15 de outubro de 1998, que Institui o Fundo Municipal de Seguridade Social – FMSS. Reproduz o *caput* e inciso I do art. 2º da referida lei, que apresentam a seguinte redação:

Art. 2º São segurados obrigatórios do FMSS:

I - os servidores públicos municipais em geral ativos e inativos, dos Poderes Executivo e Legislativo do Município, inclusive os ocupantes de cargo em comissão e de funções gratificadas de caráter temporário;

Afirma que, em que pese o lançamento dos levantamentos Lev.006 e Lev.007 estar legalmente fundamentado, com destaque para a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estaria albergada por decisão judicial, proferida pelo juízo da 11ª Vara da Justiça Federal em Fortaleza/CE, nos autos do Mandado de Segurança de nº 99.00011531-7, onde figura como impetrante, em desfavor do Superintendente Regional do INSS no Ceará, que lhe garantia o direito de recolhimento de tais contribuições previdenciárias por seu regime próprio de previdência, cuja extinção somente teria ocorrido em 31 de maio de 2002. Juntamente com a impugnação foram juntados, entre outros documentos, cópia das Lei nº 190, de 1998 e 346, de 2002, do município de Sobral/CE (fls. 162/181) e cópia de decisão de primeira instância do Mandado de Segurança nº 99.00011531-7, sendo impetrante o Município de Sobral/CE e impetrado o Superintendente Regional do INSS no Ceará (fls. 183/186) .

A impugnação foi considerada pela autoridade julgadora de piso tempestiva e de acordo com os demais requisitos de admissibilidade, tendo sido julgado procedente o lançamento. A decisão exarada apresenta a seguinte ementa:

VINCULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS NÃO EFETIVOS, APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CABIMENTO.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, os servidores não efetivos passaram a ter a sua vinculação compulsória ao Regime Geral de Previdência Social, sem a necessidade de se investigar se estavam ou não amparados por regime próprio de previdência Social.

É vedado à autoridade administrativa julgar pedidos de não aplicação de tratado, acordo internacional, lei, decreto ou ato normativo em vigor, fundamentados em inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Lançamento Precedente

Foi interposto recurso voluntário pelo Município (fls. 322/326), onde apresenta inconformidade com o julgamento de piso e volta aos mesmos argumentos aduzidos por ocasião da impugnação. Alega ser indevida a cobrança quanto aos levantamentos Lev.006 e Lev.007, já que o Município se encontrava à época amparado por regime próprio de Previdência, pois sua extinção somente teria se dado em 24 de abril de 2002, pela Lei Municipal nº: 346, de 2002, tendo o Município firmado acordo com o INSS e assumido todos os débitos referentes ao período em que esteve vigente a Previdência Própria, tudo na conformidade das leis municipais, conforme cópia do parcelamento do período de julho de 2001 a outubro de 2002. Peça *vênia* para reprodução dos principais argumentos constantes do recurso:

**II- O DIREITO:**

Analizando comedidamente o caso em apreço encontramos guarida legal no Art. 2º da Lei Municipal Nº 190, de 15 de outubro de 1998, bem como em seu inciso I, que assim preleciona:

**“ São segurados obrigatórios-do FMSS:**

**- os servidores públicos municipais em geral ativos e inativos, dos Poderes Executivo e Legislativo do Município, inclusive os ocupantes de cargo em comissão e de funções gratificadas de caráter temporário;"**

Nossa Carta Magna, em seu art. 60, § 4º, inciso I diz que:

**“Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.**

O Egrégio TRF da 4ª Região tem entendimento de que o sistema previdenciário próprio dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal foi recepcionado pela atual Carta Constitucional, que exclui, a teor do disposto na legislação previdenciária atinente à matéria a incidência do regime geral de Previdência Social.” O bloqueio do fundo de participação dos municípios por débitos da administração municipal para com a Previdenciária é indevido quando há sistema previdenciário municipal vigente.”

Conclui-se, pelo exposto, ser indevida a cobrança realizada quanto aos levantamentos 006 e 007, já que o Município à época estava amparado por seu regime próprio de Previdência, pois sua extinção só se deu em 24 de abril de 2002, pela Lei Municipal nº: 346, tendo o Município firmado acordo com o INSS e assumido todos os débitos referentes ao período em que esteve vigente a Previdência Própria, tudo na conformidade das leis municipais, conforme cópia do parcelamento do período de julho de 2001 a outubro de 2002.

Ao final, é requerido o julgamento pela procedência do recurso, quanto aos créditos previdenciários apurados nos relatórios, correspondentes aos levantamentos Lev.006 e Lev.007, com protesto pela produção de todos os meios de prova e, direito permitidos, especialmente pela juntada .de documentos e tudo mais que se fizer necessário para a elucidação do feito.

É o relatório.

**Voto**

Conselheiro Mário Hermes Soares Campos, Relator.

O recorrente foi intimada da decisão de primeira instância, por via postal, em 11/03/2008, conforme atesta o Aviso de Recebimento de fl. 320. Tendo sido o recurso ora objeto de análise protocolizado em 10/04/2008, conforme despacho de fl. 334, considera-se tempestivo. Os demais pressupostos de admissibilidade serão aferidos na sequência.

Preceitua a Súmula Vinculante nº 1, deste Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que importa renúncia às instâncias administrativas a propositura, pelo sujeito passivo, de ação judicial por qualquer modalidade processual, antes ou depois do lançamento de ofício, com o mesmo objeto do processo administrativo, sendo cabível apenas a apreciação, pelo órgão de julgamento administrativo, de matéria distinta da constante do processo judicial.

Juntamente com a peça impugnatória, o recorrente anexou cópia de decisão de primeira instância do Mandado de Segurança nº 99.00011531-7, sendo impetrante o Município de Sobral/CE e impetrado o Superintendente Regional do INSS no Ceará (fls. 183/186). Consta no Relatório da Sentença prolatada pelo juízo de primeira instância, que se trata de mandado de segurança preventivo, impetrado pelo Município de Sobral/CE, contra ato reputado abusivo e ilegal do Superintendente Regional do INSS, postulando providência judicial que suspenda a exigibilidade do crédito tributário lançado pelo INSS, advindo da contribuição incidente sobre a remuneração dos servidores comissionados e contratados temporariamente. Sendo a única peça processual apresentada pela recorrente, relevante a reprodução de partes da sentença judicial para melhor compreensão do objeto da demanda junto ao Poder Judiciário:

I – RELATÓRIO (CPC, art. 458, I)

Vistos etc.

MUNICÍPIO DE SOBRAL, através de advogado legalmente habilitado, impetra o presente mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, contra ato reputado abusivo e ilegal do SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSS, postulando providência judicial que suspenda a exigibilidade do suposto crédito tributário, advindo da contribuição incidente sobre a remuneração dos servidores comissionados e contratados temporariamente para o INSS.

Alega o impetrante a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, que introduziu à Carta Política de 1988 o disposto no § 13, do seu art. 40, em conformidade com o qual há de ser aplicado o regime geral da Previdência Social ao servidor ocupante, exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público.

(...)

II – FUNDAMENTOS (CPC, art. 458, II)

(...)

No mérito, trata-se de mandado de segurança onde busca o impetrante liberar da obrigação decorrente da nova redação dada ao art. 40, da Constituição Federal, cujo § 13 foi acrescido pela Emenda Constitucional n.º 20, resultante do Poder Constituinte derivado, que considera o impetrante inconstitucional, bem como que seja reconhecida também a inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, e das Portarias n.º 4.882/98, 4.883/98 e 4.992/99, todas do Ministério da Previdência Social.

A Emenda Constitucional n.º 20, entrou em vigor em 15 de dezembro de 1998, e acrescentou ao art. 40 da Constituição Federal o § 13, segundo o qual “ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social”.

O impetrante questiona os seguintes dispositivos da Lei n.º 9.717, de 27 de dezembro de 1998, c Portarias n.º 4.882/98 e 4.992/99, segundo as quais, no que interessa à controvérsia, “O descumprimento do disposto na Lei n.º 9.717/98 pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1.º de julho de 1999: I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; II - impedimento para 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; III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.”

A Constituição Federal é clara quando em seu art. 60, § 4º, inciso I, proíbe que seja objeto de emenda constitucional a proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado. Ora, a redação do § 13 do art. 40, dada pela Emenda Constitucional n.º 20/98, tende realmente a abolir o sistema federativo, quando oblitera a autonomia municipal e

estadual no que diz respeito ao disciplinamento contributivo de seus servidores. O art. 149, parágrafo único, da Carta Política em vigor, ainda com redação original, nesse sentido determina que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social.”

Fica claro, assim, poder o Município instituir sua contribuição previdenciária para manutenção de regime próprio de previdência social, incluindo aí tanto; os servidores efetivos quanto os ocupantes de cargos em comissão. Neste particular, a exemplo do Município de Fortaleza, quando criou o Instituto de Previdência do Município, desde 1953, Lei n.º 676, de 10 de agosto de 1953 e Lei n.º 90, de 8 de maio de 1970, incluindo claramente esses servidores como contribuintes do regime previdenciário municipal. Neste aspecto, respeitado o art. 149, não me parece admissível ao constituinte derivado impor a inclusão desses servidores no regime geral da previdência, por ofensa grave ao princípio federativo.

Nesse sentido, decidiu o Egrégio TRF da 4ª Região, que “o sistema previdenciário próprio dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal foi recepcionado pela atual Carta Constitucional que exclui, a teor do disposto na legislação previdenciária atinente à matéria, a incidência do regime geral de Previdência Social. O bloqueio do fundo de participação dos municípios por débitos da administração municipal para com a Previdência é indevido quando há sistema previdenciário municipal vigente.”

Não ha, pois, como negar-se bom direito à ação.

### III - DISPOSITIVO (CPC, art. 458, III)

ISSO POSTO, harmônico parcialmente com o duto parecer ministerial, julgo procedente o pedido para conceder a segurança, e determinar à autoridade coatora que se abstenha de praticar todo e qualquer ato de constrição, lançamento tributário e sanção política contra o impetrante em razão da ausência de recolhimento de contribuição previdenciária sobre a sua folha de salários, incidente sobre os cargos em comissão do Município, nos termos das razões expostas.

Conforme relatado, resta como parte litigiosa da presente autuação os lançamentos relativos aos levantamentos: “Lev. 006: Cargos Comissionados de janeiro a maio de 2002” e “Lev. 007: Contratos temporários de janeiro a maio de 2002.”

O relatório da decisão judicial proferida informa que o Mandado de Segurança impetrado tinha como objeto a suspensão da exigibilidade do crédito tributário advindo da contribuição incidente sobre a remuneração dos servidores comissionados e contratados temporariamente pelo município. Fato este também alegado pela recorrente por ocasião da apresentação da peça impugnatória. Dúvida portanto não há quanto à identidade da matéria discutida no processo judicial e no presente processo administrativo.

Havendo controvérsia estabelecida no Judiciário que abrange matéria que se apresenta litigiosa neste julgamento, qualquer decisão de fundo a ser emanada por este Colegiado restaria ineficaz frente ao entendimento daquele Poder, prevalecente nos termos do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal. Impõe-se assim a aplicação do disposto no Súmula CARF nº 1.

### Súmula CARF nº 1

Importa renúncia às instâncias administrativas a propositura pelo sujeito passivo de ação judicial por qualquer modalidade processual, antes ou depois do lançamento de ofício, com o mesmo objeto do processo administrativo, sendo cabível apenas a apreciação, pelo órgão de julgamento administrativo, de matéria distinta da constante do processo judicial. (Vinculante, conforme Portaria MF nº 277, de 07/06/2018, DOU de 08/06/2018).

A simples leitura da parte acima destacada da sentença proferida no processo judicial nº 5000012-80.2011.404. não deixa dúvidas quanto à identidade da matéria discutida, tanto no presente processo administrativo, quanto no processo judicial, que trata justamente da anulação da autuação, devendo ser observado o verbete sumular acima reproduzido. Deixo assim de conhecer do recurso, uma vez caracterizada a concomitância.

Noutro giro, mesmo que afastada a concomitância, o que se aventa apenas hipoteticamente, verifica-se que no recurso o Município limita-se a alegar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20 de 1993 e da legislação superveniente que lhe teria dado aplicação, sendo aplicável ao caso a legislação municipal que tratava das contribuições previdenciárias de seus contratados comissionados e temporários. Deve ser esclarecido que, é vedado ao órgão julgador administrativo negar vigência a normas jurídicas por motivo de suposta ilegalidade de lei ou inconstitucionalidade. O controle de legalidade efetivado por este Conselho, dentro da devolutividade que lhe compete frente à decisão de primeira instância, analisa a conformidade do ato da administração tributária em consonância com a legislação vigente. Perquirindo se o ato administrativo de lançamento atendeu aos requisitos de validade e observou corretamente os elementos da competência, finalidade, forma e fundamentos de fato e de direito que lhe dão suporte, não havendo permissão para declarar ilegalidade ou inconstitucionalidade de leis. Nesse sentido temos a Súmula nº 2, deste Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), com o seguinte comando: “*O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária.*” e o comando do art. 26A do Decreto nº 70.235 de 6 de março de 1972 e art. 62 do Regimento Interno do CARF, confira-se:

Decreto nº 70.235 de 6 de março de 1972

Art. 26-A. No âmbito do processo administrativo fiscal, fica vedado aos órgãos de julgamento afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade.

Regimento Interno do CARF

Art. 62. Fica vedado aos membros das turmas de julgamento do CARF afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade.

Também deve ser pontuado que a aventada posição jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região da Justiça Federal, suscitada no recurso, não possui efeito vinculante, sendo desprovida da natureza de norma complementar, sendo oposta somente às partes e de acordo com as características específicas e contextuais dos casos julgados e procedimentos de onde se originaram. Deixo assim, de conhecer do presente recurso devido também por não competir a este Colegiado se pronunciar sobre alegações de inconstitucionalidade das normas que autorizam o lançamento das contribuições objeto da autuação.

Finalmente, quanto ao protesto para: “*...provar o alegado por todos os meios de prova e, direito permitidos, especialmente pela juntada de documentos e tudo mais que se fizer necessário para a elucidação do feito.*”, era dever do interessado, já no ensejo da apresentação da impugnação, momento em que se instaura o litígio, municiar sua defesa com os elementos de fato e de direito que entendesse suportarem suas alegações. Assim deveria, sob pena de preclusão, instruir sua impugnação apresentando todos os argumentos e provas que entendesse fundamentar sua defesa. É o que disciplina os dispositivos normativos pertinentes à matéria, artigos 15 e 16 do referido Decreto nº 70.235, bem como o disposto no inciso I, do art. 373 do CPC, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo fiscal. Ônus do qual não se

desincumbiu, não se justificando o acatamento de requerimento de protesto para apresentação de novas provas.

Por todo o exposto, voto por não conhecer do recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Mário Hermes Soares Campos