



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS**  
**SEGUNDA SEÇÃO DE JULGAMENTO**

**Processo n°** 10670.002155/2009-98  
**Recurso n°** Voluntário  
**Acórdão n°** 2402-006.282 – 4ª Câmara / 2ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 6 de junho de 2018  
**Matéria** CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS  
**Recorrente** MUNICIPIO DE JANUARIA PREFEITURA MUNICIPAL  
**Recorrida** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

Período de apuração: 01/01/2005 a 31/08/2006

**INOVAÇÃO DE QUESTÕES NO ÂMBITO DE RECURSO VOLUNTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO.**

Nos termos dos artigos 16, inciso III e 17, ambos do Decreto n. 70.235/72, e, ainda, não se tratando de uma questão de ordem pública, deve o contribuinte em impugnação desenvolver todos os fundamentos fático-jurídicos essenciais ao conhecimento da lide administrativa, sob pena de preclusão da matéria, impondo seu não conhecimento.

**CONFIGURAÇÃO DE SEGURADOS EMPREGADOS**

Comprovada a existência dos requisitos do conceito legal, o trabalhador é considerado segurado empregado, incidindo as contribuições previdenciárias sobre a remuneração paga ou creditada, sendo incapaz de mascarar esta relação jurídica, o fato de a contratação ter sido formalizada sob o título de "autônomo".

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente do recurso para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(assinado digitalmente)

Mario Pereira De Pinho Filho - Presidente

(assinado digitalmetne)

Jamed Abdul Nasser Feitoza - Relator

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros: Mauricio Nogueira Righetti, João Victor Ribeiro Aldinucci, Denny Medeiros da Silveira, Jamed Abdul Nasser Feitoza, Luis Henrique Dias Lima, Gregório Rechmann Junior, Renata Toratti Cassini e Mário Pereira de Pinho Filho.

## Relatório

Cuida-se de Recurso Voluntário, de fls. 380/386, voltado contra Acórdão da 6ª Turma de Julgamento da DRJ/BHE, de fls. 362/372, que, por unanimidade de votos, julgou improcedente a impugnação apresentada pelo Contribuinte, mantendo, *in totum*, o crédito tributário exigido no DEBCAD 37.228.477-9.

Está assim lançado o relatório da r. decisão em testilha:

*"Conforme Relatório Fiscal, trata-se de crédito no valor R\$ 508.450,27 (quinhentos e oito mil, quatrocentos e cinquenta reais e vinte e sete centavos) relativo a contribuições sociais previdenciárias patronais incidentes sobre remunerações pagas a pessoas físicas contratadas pelo sujeito passivo sob a denominação de "autônomos", em cuja prestação de serviços foram constatados os elementos caracterizadores do conceito legal de segurado empregado.*

*Notificado da autuação em 18/11/2009, o Município apresentou impugnação em 18/12/2009, alegando, em resumo, ausência de descrição do fato e da fundamentação legal que originou o valor lançado; inexistência de elemento concreto que autorize descaracterizar a contratação de inúmeros profissionais pessoas físicas como autônomos e falta de competência da autoridade lançadora para descaracterizar a citada contratação de autônomos, eis que tal competência é exclusiva da Justiça do Trabalho. Ao final requer acolhimento da impugnação e improcedência do auto de infração."*

Em seu recurso, a procuradoria da municipalidade apresenta matéria nova, a saber, a responsabilidade pessoal do ex-chefe do poder executivo, Sr. João Ferreira Lima, uma vez que seu mandato teria se iniciado em janeiro de 2005.

No apelo aponta que a gestão do ex-prefeito foi feita de modo totalmente improbo, não podendo o município arcar com tais obrigações. Desse modo, e com arrimo no art. 137, incs. I e II do Código Tributário Nacional, aponta no sentido de que há a necessidade de confirmação da responsabilidade do ex-dirigente da prefeitura.

Afia, às fls. 384:

*"Em análise ao disposto, numa interpretação literal dos enunciados, fica a ponderação de que o agente é excluído da responsabilidade pessoal, somente e só, quando em exercício regular da administração. Ora, impróprio e até mesmo imoral seria admitir que um atuante de governo, ao agir de modo negligente, quando sabia estar agindo; uma vez que não pode arguir o contrário, pois os atos são dirimidos por lei, estaria atuando em exercício regular!"*

Assim, requer a declaração de responsabilidade do Sr. João Ferreira Lima para responder pelo pagamento do crédito ora perseguido.

No mérito, alega que a ausência de descrição do fato e da fundamentação legal impossibilita o trabalho do Contribuinte para que se possa sanar qualquer irregularidade, eis que ao relatório faltaria elemento concreto para a descaracterização das contratações realizadas, uma vez que tal competência seria exclusiva da Justiça do Trabalho, posto que a contratação "autônomos" para prestação de serviços ao município, da forma como realizada, não seria passível de tais pagamentos.

Assim, a seu ver, por estar a multa carente de motivação, requer que sejam acolhidos os argumentos apresentados para que seja declarada a improcedência da ação fiscal e seja cancelado o débito reclamado.

É o relatório.

## Voto

Conselheiro Jamed Abdul Nasser Feitoza - Relator

### 1. ADMISSIBILIDADE.

Quando da análise de admissibilidade do Recurso Voluntário verificamos estarem presentes os pressupostos os intrínsecos (legitimidade, cabimento, interesse e inexistência de fato impeditivo ou extintivo), entretanto, quanto aos elementos extrínsecos restam atendidos apenas parcialmente, eis que, apesar da regularidade formal, verificamos a articulação de novas razões preliminares, erigidas apenas em sede recursal, portanto, em momento onde a preclusão já havia se operado.

Assim, antes de adentrar nas questões intrínsecas da lide será necessário delimitar seu âmbito de conhecimento, uma vez que, conforme se demonstrará a seguir, parte dos fundamentos erigidos pelo Recorrente só foram desenvolvidos em âmbito recursal.

Ao proceder à uma comparação entre a peça impugnatória e a peça recursal é possível concluir que o recorrente inova em suas fundamentos preliminares.

Na impugnação verificamos que o Recorrente apresenta como preliminar a "Nulidade do Auto de Infração alegando em essência que na *"descrição do Auto de Infração n.º 37.228.477-9 a ausência da descrição do fato e da fundamentação legal que originou o exorbitante valor da multa imposta, não sendo possível ao ora autuado a elaboração de sua defesa técnica."* (sic). (fls. 348)

A peça Recursal por seu turno apresenta como preliminar a "Responsabilidade pessoal do ex-chefe do executivo" alegando que *"ante a narrativa dos fatos e em vista ao período de apuração das supostas infrações, resta notório que a data consta de negligências remanescentes à outra gestão administrativa, no qual tinha por seu chefe do executivo o Sr. João Ferreira Lima, uma vez que seu mandato iniciou em janeiro de 2005."* (fls. 382)

Como tais fundamentos não têm natureza jurídica afeta a ordem pública [não sujeitas a preclusão e passíveis de cognição oficiosa por esta instância julgadora ordinária] e não decorrem de pontos trazidos pela Decisão objurgada, não há razão para o seu conhecimento.

Os Recursos, regra geral, devolvem ao órgão *ad quem* o conhecimento daquilo que tenha sido expressamente impugnado no órgão *a quo* dado o seu efeito *tantum devolutum quantum appellatum*, estando o conhecimento de seus termos, salvo pelas matérias de ordem pública ou alegadas em decorrência direta da própria decisão, limitados aquilo que expressamente constou da impugnação.

Tal entendimento, no âmbito do PAF, tem assento normativo no que prevê o art. 16<sup>1</sup>, inciso III do Decreto nº 70.235/71 que impõem ao contribuinte o ônus de, em sua impugnação, trazer todos os fundamentos relevantes para o julgamento da lide administrativa.

---

<sup>1</sup> Art. 16. A impugnação mencionará:

Logo, não tendo sido aventada tal matéria em sede de impugnação e não se tratando de questão de ordem pública ou decorrência lógica das articulações da própria decisão recorrida, restaria precluso tal direito sendo vedado seu conhecimento por este colegiado, sob pena de haver a inoportuna supressão de instância conforme se extrai do Art. 17<sup>2</sup> do mesmo Decreto sobredito.

Ante ao exposto, voto por não conhecer das preliminares erigidas de modo inovador por ocasião do Recurso.

## 2. MÉRITO

No mérito, a Recorrente se limita a fazer referência aos argumentos da impugnação sem articular as razões recursais propriamente ditas e naquilo que esboçou o fez de modo extremamente superficial.

Não há questões de direito a desafiar aquilo que foi posto por ordem do Acórdão recorrido e, nas questões de fato se limita a negar a ocorrência das situações geradoras das obrigações tributárias objeto de lançamento sem apresentar qualquer elemento probatório ou articulação lógica capaz de abalar, ainda que de modo ínfimo, aquilo que consta dos autos de infração.

Esses por sua vez, estão lastrados em fundamentos adequados e provas da materialidade dos fatos geradores das obrigações previdenciárias minuciosamente identificadas e regularmente quantificadas, como bem registrado no julgado recorrido:

*Contrariando as alegações da defesa, a fundamentação legal do lançamento está minuciosamente detalhada no anexo "Fundamentos Legais do Débito" e Relatório Fiscal.*

I - a autoridade julgadora a quem é dirigida;

II - a qualificação do impugnante;

III - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir; (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

IV - as diligências, ou perícias que o impugnante pretenda sejam efetuadas, expostos os motivos que as justifiquem, com a formulação dos quesitos referentes aos exames desejados, assim como, no caso de perícia, o nome, o endereço e a qualificação profissional do seu perito. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 1º Considerar-se-á não formulado o pedido de diligência ou perícia que deixar de atender aos requisitos previstos no inciso IV do art. 16. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 2º É defeso ao impugnante, ou a seu representante legal, empregar expressões injuriosas nos escritos apresentados no processo, cabendo ao julgador, de ofício ou a requerimento do ofendido, mandar riscá-las. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 3º Quando o impugnante alegar direito municipal, estadual ou estrangeiro, provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o determinar o julgador. (Incluído pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 4º A prova documental será apresentada na impugnação, precluindo o direito de o impugnante fazê-lo em outro momento processual, a menos que: (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

a) fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior; (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

b) refira-se a fato ou a direito superveniente; (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

c) destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

§ 5º A juntada de documentos após a impugnação deverá ser requerida à autoridade julgadora, mediante petição em que se demonstre, com fundamentos, a ocorrência de uma das condições previstas nas alíneas do parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

§ 6º Caso já tenha sido proferida a decisão, os documentos apresentados permanecerão nos autos para, se for interposto recurso, serem apreciados pela autoridade julgadora de segunda instância. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

<sup>2</sup> Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante

*Quanto aos fatos que deram origem ao lançamento, constam claramente descritos o Relatório Fiscal. As contribuições sociais previdenciárias lançadas nestes autos incidiram, em síntese, sobre remunerações paga a pessoas físicas contratadas pelo sujeito passivo sob a denominação de trabalhadores "autônomos", cuja realidade fática comprovou, na forma muito bem demonstrada no mencionado Relatório Fiscal, a presença dos requisitos conceituais da figura do segurado empregado descrita no art. 12, inciso I da Lei 8.212/91, ou seja, a presença dos requisitos de pessoalidade, não eventualidade, subordinação e remuneração.*

*O sujeito passivo argumenta inexistência de elemento concreto que descaracterizar a autonomia dos profissionais contratados. O argumento não pode ser acolhido, pois o trabalhador somente será considerado autônomo, espécie do gênero "segurado contribuinte individual", se enquadrado em um dos conceitos encontrados nas alíneas "g" e "h", do inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91. A citada alínea "g", define o trabalhador autônomo como "quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual (grifamos) a uma ou mais empresas, sem relação de emprego". Por outro lado, o § 40 do art. 9º do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/99, define serviços **não eventuais** como aqueles relacionados direta ou indiretamente com as **atividades normais** do empregador.*

*Na hipótese sob análise, todos os trabalhadores arrolados executam tarefas próprias da estrutura de uma administração pública municipal, não havendo nenhum alocado em serviços a ela estranhos. Os documentos de fls. 46/89 e fls. 100/169 comprovam que os trabalhadores objeto destes autos executaram:*

*Serviços de saúde prestados por médicos, dentistas, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, fisioterapeuta, psicólogos, bioquímico, técnico em mamografia e técnico em radiologia. Tais profissionais prestavam serviços em atendimento contínuo e regular, com cumprimento de jornada diária de trabalho, em atendimentos normais, plantões ou sobreaviso em postos de saúde, hospital municipal ou em programas de saúde municipal.*

*Serviços de educação e assistência social: prestados por supervisor pedagógico, assistente pedagógico, bibliotecário, orientador social, assistente social, coordenadora de escola, supervisor, agente social, professor, monitor e servicial.*

*Tais profissionais eram alocados nas escolas de ensino fundamental e no atendimento de pessoal carente, na execução de programas e grupos assistenciais.*

*Serviços nas áreas fins e meio prestados por assistente administrativo, assistente de gabinete, assistente jurídico, arquivista, auxiliar de contabilidade, auxiliar administrativo, contínuo, auxiliar de serviços, auxiliar de controle, administrador de cemitério, salva-vidas, vigia, engenheiro,*

*encarregado e operários para construção, manutenção e reforma do patrimônio público e para limpeza, conservação e construção de praças, vias públicas, estradas e pontes municipais.*

*Assim, não há dúvidas de se tratarem de serviços de natureza não eventual.*

*Isto posto e tomando-se a definição de autônomo constante da alínea "g", do inciso V, do art. 12 da Lei 8.212/91, fica afastada a possibilidade aventada pela defesa de enquadramento dos referidos trabalhadores como autônomo, que também não se encaixam no conceito da já apontada alínea "h" do inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91, segundo o qual autônomo é pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não...". Na espécie sob análise, como vimos, médicos, dentistas, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, etc., prestam serviços em hospitais municipais e em postos de saúde; supervisor pedagógico, assistente pedagógico, bibliotecário, orientador social, assistente social, etc. prestam serviços em escolas municipais e programas assistenciais municipais, assistente administrativo, assistente de gabinete, assistente jurídico, arquivista, auxiliar de contabilidade, etc, prestam serviços nas repartições municipais.*

*Constata-se, pois, que em todos os casos a "atividade econômica" é por conta do Município autuado, que a organiza e suporta o ônus, não havendo que se falar em profissionais trabalhando por conta própria, profissionais assumindo o risco da atividade de saúde, educação e administrativa.*

*Os contratos de trabalho juntados aos autos pela autoridade fiscal e demais informações do processo, são provas concretas e irrefutáveis da inexistência da alegada autonomia, bem como de tratarem-se de segurados empregados, prestando serviços com pessoalidade, não eventualidade, subordinação e mediante remuneração.*

*Veja-se, por exemplo, o contrato de fls. 100, em que se tem contratados os serviços de um médico clínico geral, ali pessoalmente identificado, para atender ao Programa Municipal Saúde da Família — PSF, com carga horária semanal de quarenta horas, dentro do horário estabelecido pela Administração Municipal, podendo ser, conforme o caso, em regime de plantão, diurno e/ou noturno, em dias de semana, sábados e domingos, respeitada a jornada de trabalho semanal, salário de R\$ 6.000,00, devendo cumprir as atividades que lhe forem designadas pela Coordenação Geral do PSF, ficando vedado de acumular cargos ou funções públicas.*

*A defesa argumenta, ainda, que a contratação de pessoas físicas pela Administração Pública não gera a relação jurídica apontada pela autoridade lançadora.*

*Entretanto, o argumento não encontra amparo na legislação previdenciária, pelo contrário, o inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91 combinado com o inciso I do art. 15 da mesma Lei, transcritos abaixo, não deixam margem ao debate, expressamente estabelecendo que os Órgãos do Poder Público*

*são considerados "empresa" para fins da caracterização da figura do segurado empregado:*

*Art.12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:*

*I- como empregado:*

*a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;*

*Art.15. Considera-se:*

*I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;*

*Obs. : os grifos são nossos.*

*No que tange ao argumento de falta de competência da autoridade lançadora para descaracterização de pessoas físicas contratadas na condição de trabalhadores autônomos, registre-se, de início, que foi expressamente atribuída a Secretaria da Receita Federal do Brasil — SRFB a competência para a planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991 ( art. 33 da Lei n.º 8.212/91 combinado com o art. 2º da Lei nº 11.457/ 2007), e, no exercício regular dessa atividade administrativa, os Auditores Fiscais da SRFB interpretam a norma jurídica tributária, verificam a situação fática e procedem subsunção do fato à norma.*

*Certamente estaria obstado o trabalho dos Auditores Fiscais e comprometido o próprio lançamento tributário se os mesmos fossem impedidos de proceder ao enquadramento do trabalhador em uma das categorias de segurados do RGPS previstas no art. 12 da Lei 8.212/91, pois é sabido que o quantum previdenciário a ser exigido varia em função da categoria de segurados a que o trabalhador pertence.*

*Despida de fundamento, pois, a afirmativa de que a autoridade lançadora de assumiu atribuições da Justiça do Trabalho, mesmo porque a identificação da categoria de segurado a que o trabalhador pertence não atribui ou reconhece direitos trabalhistas ao trabalhador, mas repercute tão-somente no campo previdenciário.*

*Este entendimento encontra-se consolidado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstra a manifestação exarada pelo eminente Ministro CASTRO MEIRA, quando do julgamento do REsp nº 575.086/PR, em 21/03/2006, verbis :*

**"O reconhecimento da relação de emprego para fins de fiscalização, arrecadação e lançamento de contribuições previdenciárias é independente do exame na Justiça Trabalhista. A autarquia previdenciária por meio de seus agentes e fiscais tem competência para reconhecer o vínculo trabalhista, porém, somente para fins de fiscalização, arrecadação e lançamento da contribuição previdenciária, mas a Justiça do Trabalho cabe reconhecer o vínculo trabalhista e os direitos advindos. O agente fiscal do INSS exerce atos próprios quando expede notificação de lançamento referente a contribuições devidas sobre pagamentos efetuados, podendo submeter-se tal avaliação administrativa ou judicial. "** (grifei)

*Além do mais, o artigo 229, § 2º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/99, afasta qualquer dúvida existente quanto à possibilidade de a autoridade fiscal proceder à revisão do enquadramento dado pela empresa ao segurado quando diz:*

*"§ 2º Se o Auditor Fiscal da Previdência Social constatar que o segurado contratado como contribuinte individual, trabalhador avulso, ou sob qualquer outra denominação, preenche as condições referidas no inciso I do caput do art. 9º, deverá desconsiderar o vínculo pactuado e efetuar o enquadramento como segurado empregado".*

*Em suma, é insito ao trabalho fiscal identificar a condição previdenciária do trabalhador, para que a cobrança recaia sobre segurados obrigatórios da Previdência Social, não podendo a fiscalização limitar-se às definições formais que as partes (contratante e prestadores de serviços) se atribuem. Em que pese o enquadramento procedido pelo empregador e o trabalhador que lhe presta serviços, a autoridade fiscal deve analisar a situação fática e exigir a contribuição com fulcro na lei.*

Assim, não há como acolher os inconformismos da Recorrente.

### **Conclusão**

Por todo o exposto, voto por conhecer parcialmente o Recurso Voluntário para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(assinado digitalmente)

Jamed Abdul Nasser Feitoza