



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

Processo nº 13558.000856/2009-77
Recurso nº 002.287 Voluntário
Acórdão nº 2302-002.287 – 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária
Sessão de 23 de janeiro de 2013
Matéria CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - AIOP
Recorrente MUNICÍPIO DE CAMACAN - PREFEITURA MUNICIPAL
Recorrida FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/01/2004 a 30/11/2008

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. RECURSO VOLUNTÁRIO. IMPUGNAÇÃO INOVADORA. PRECLUSÃO.

No Processo Administrativo Fiscal, dada à observância aos princípios processuais da impugnação específica e da preclusão, todas as alegações de defesa devem ser concentradas na impugnação, não podendo o órgão *ad quem* se pronunciar sobre matéria antes não questionada, sob pena de supressão de instância e violação ao devido processo legal.

PERÍCIA. AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA.

A perícia tem, como destinatária final, a autoridade julgadora, a qual possui a prerrogativa de avaliar a pertinência de sua realização para a consolidação do seu convencimento acerca da solução da controvérsia objeto do litígio, sendo-lhe facultado indeferir aquelas que considerar prescindíveis ou impraticáveis.

Considera-se não formulado o pedido de diligência ou perícia que deixar de atender aos requisitos previstos no inciso IV do art. 16 do Decreto nº 70.235/72.

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. VINCULAÇÃO AO RGPS. VÍNCULO COM ENTE RESPONSÁVEL PELA ADMISSÃO.

Os Agentes Comunitários de Saúde, admitidos pelos gestores locais do SUS - Municípios, submetem-se ao regime jurídico da CLT e mantêm vínculo com o ente municipal responsável pela sua admissão e remuneração. A mera circunstância de as ações e serviços públicos de saúde do SUS serem financiados com recursos do orçamento da seguridade social e da União, dentre outras fontes, em nada altera a vinculação laboral, uma vez que tal liame trabalhista decorre da prestação dos serviços, não em razão da origem dos recursos utilizados.

LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO. AUTO DE INFRAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E LEGALIDADE. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA.

Tendo em vista o consagrado atributo da presunção de veracidade que caracteriza os atos administrativos, gênero do qual o lançamento tributário é espécie, opera-se a inversão do encargo probatório, repousando sobre o notificado o ônus de desconstituir o lançamento ora em consumação. Havendo um documento público com presunção de veracidade não impugnado eficazmente pela parte contrária, o desfecho há de ser em favor dessa presunção.

Recurso Voluntário Negado

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os membros da 2ª TO/3ª CÂMARA/2ª SEJUL/CARF/MF/DF, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente do Recurso Voluntário e, na parte conhecida, negar-lhe provimento, nos termos do relatório e voto que integram o presente julgado.

Liége Lacroix Thomasi – Presidente Substituta.

Arlindo da Costa e Silva - Relator.

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros: Liége Lacroix Thomasi (Presidente Substituta de Turma), Manoel Coelho Arruda Junior (Vice-presidente de turma), Adriana Sato, André Luis Mársico Lombardi, Juliana Campos de Carvalho Cruz e Arlindo da Costa e Silva.

Relatório

Período de apuração: 01/01/2004 a 30/11/2008

Data da lavratura do AIOP: 29/05/2009.

Data da Ciência do AIOP: 12/06/2009.

Trata-se de crédito tributário lançado em desfavor do município acima identificado, consistente em contribuições previdenciárias a cargo da empresa, destinadas ao custeio da Seguridade Social e ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre as remunerações pagas, creditadas ou devidas a segurados empregados e segurados contribuintes individuais que lhe prestaram serviços em cada mês, não declaradas em GFIP, conforme descrito no Relatório Fiscal a fls. 146/149.

De acordo com a resenha assinada pela Autoridade Lançadora, constituem fatos geradores das contribuições sociais lançadas o pagamento das remunerações a servidores

da Entidade e a prestadores de serviço pessoas físicas, sendo tais valores verificados pela fiscalização através do exame dos Balancetes Mensais e das Relações de Processos de Pagamento.

Mediante o levantamento BAL foram lançados os valores das remunerações pagas aos segurados empregados da Entidade (servidores efetivos, comissionados, contratados por tempo determinado e os exercentes de mandato eletivo a partir de 19/09/2004), os quais apurados através do exame dos Balancetes Mensais e das Listagens de Processos de Pagos.

No levantamento SPF foram lançados os valores das remunerações pagas aos contribuintes individuais, os quais foram obtidos através do exame das Listagens de Despesas de Pagamento.

A base de cálculo lançada foi apurada pela diferença entre o cotejamento da soma dos valores apurados com base nos elementos acima citados e os valores informados nas GFIP correspondentes.

Os valores pagos a título de Salário Família foram considerados na apuração do crédito previdenciário, bem como consideradas e deduzidas as GPS recolhidas pelo Autuado.

Irresignado com o supracitado lançamento tributário, o sujeito passivo apresentou impugnação a fls. 246/262.

A Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Salvador/BA lavrou Decisão Administrativa aviada no Acórdão a fls. 272/279, julgando procedente o lançamento e mantendo o crédito tributário em sua integralidade.

O Sujeito Passivo foi cientificado da decisão de 1ª Instância no dia 22/09/2009, conforme Aviso de Recebimento a fl. 282.

Inconformado com a decisão exarada pelo órgão administrativo julgador *a quo*, o ora Recorrente interpôs recurso voluntário, a fls. 286/298, respaldando sua inconformidade em argumentação desenvolvida nos seguintes elementos:

- Nulidade processual por cerceamento de defesa, em razão do indeferimento de produção de prova pericial contábil;
- Ilegitimidade do Município, em razão da irretroatividade da MP nº 449/2008. Aduz que antes da edição da MP 449/2008, o art. 41 da lei 8212/91 previa a responsabilidade de conduta referente a contribuições previdenciárias aos dirigentes de pessoas jurídicas. Com a edição de mencionada portaria, a conduta passou a ser de responsabilidade da pessoa jurídica;
- Erros na apuração dos valores de contribuições previdenciárias, em razão da inclusão indevida de prestadores de serviço. Aduz que foram lançados pagamentos efetuados a agentes comunitários de saúde, agentes de combate à dengue como "valores pagos a autônomo". Afirma que, em relação a estes pagamentos, o município de Camacan é um mero repassador, uma vez que a verba destinada a estes pagamentos é originária da União;

- Que foram computados na base de cálculo valores referentes ao pagamento de inativos e pensionistas.

Por fim, requer que seja declarada a improcedência do lançamento tributário.

Ao fim, requer a declaração de nulidade do Auto de Infração ou sua insubsistência.

Relatados sumariamente os fatos relevantes.

Voto

Conselheiro Arlindo da Costa e Silva, Relator.

1. DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

1.1. DA TEMPESTIVIDADE

O sujeito passivo foi válida e eficazmente cientificado da decisão recorrida no dia 22/09/2009. Havendo sido o recurso voluntário protocolado no dia 20 de outubro do mesmo ano, há que se reconhecer a tempestividade do recurso interposto.

1.2. DO CONHECIMENTO DO RECURSO.

Alega o Recorrente ilegitimidade passiva do Município, em razão da irretroatividade da MP nº 449/2008. Aduz que antes da edição da MP 449/2008, o art. 41 da lei 8212/91 previa a responsabilidade de conduta referente a contribuições previdenciárias aos dirigentes de pessoas jurídicas. Com a edição de mencionada portaria, a conduta passou a ser de responsabilidade da pessoa jurídica.

Tal alegação, todavia, não poderá ser objeto de deliberação por esta Corte Administrativa eis que a matéria nela aventada não foi oferecida à apreciação da Corte de 1ª Instância, não integrando, por tal motivo, a decisão ora guerreada.

Com efeito, compulsando a Peça de Defesa ao Auto de Infração em julgamento, verificamos que a alegação acima postada inova o Processo Administrativo Fiscal ora em apreciação. Tal matéria não foi, nem mesmo indiretamente, aventada pelo impugnante em sede de impugnação administrativa em face do lançamento tributário que ora se discute.

Os alicerces do Processo Administrativo Fiscal encontram-se fincados no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, cujo art. 16, III estipula que a impugnação deve mencionar os motivos de fato e de direito em que se fundamenta a defesa, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir. Em plena sintonia com tal preceito normativo processual, o art. 17 dispõe de forma hialina que a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante será considerada legalmente como não impugnada.

Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972

Art. 16. A impugnação mencionará:

(...)

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)

(...)

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

- a) fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior; (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)*
- b) refira-se a fato ou a direito superveniente; (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)*
- c) destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos. (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)*

Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997)

As disposições inscritas no art. 17 do Dec. nº 70.235/72 espelham, no Processo Administrativo Fiscal, o princípio processual da impugnação específica retratado no art. 302 do Código de Processo Civil, assim redigido:

Código de Processo Civil

Art. 302. Cabe também ao réu manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados na petição inicial. Presumem-se verdadeiros os fatos não impugnados, salvo:

- I - se não for admissível, a seu respeito, a confissão;*
- II - se a petição inicial não estiver acompanhada do instrumento público que a lei considerar da substância do ato;*
- III - se estiverem em contradição com a defesa, considerada em seu conjunto.*

Parágrafo único. Esta regra, quanto ao ônus da impugnação especificada dos fatos, não se aplica ao advogado dativo, ao curador especial e ao órgão do Ministério Público.

Deflui da normatividade jurídica inserida pelos comandos insculpidos no Decreto nº 70.235/72 e no Código de Processo Civil, na interpretação conjunta autorizada pelo art. 108 do CTN, que o impugnante carrega como fardo processual o ônus da impugnação específica, a ser levada a efeito no momento processual apropriado, *in casu*, no prazo de defesa assinalado expressamente no Auto de Infração, observadas as condições de contorno assentadas no relatório intitulado IPC – Instruções para o Contribuinte.

Nessa perspectiva, a matéria específica não expressamente impugnada em sede de defesa administrativa será considerada como verdadeira, precluindo processualmente a oportunidade de impugnação ulterior, não podendo ser alegada em grau de recurso.

Saliente-se que as diretivas ora enunciadas não conflitam com as normas perfiladas no art. 473 do CPC, aplicado subsidiariamente no processo administrativo tributário, a qual exclui das partes a faculdade discutir, no curso do processo, as questões já decididas, a cujo respeito já se operou a preclusão.

De outro eito, cumpre esclarecer, eis que pertinente, que o Recurso Voluntário consubstancia-se num instituto processual a ser manejado para expressar, no curso do processo, a inconformidade do sucumbente em face de decisão proferida pelo órgão julgador *a quo* que lhe tenha sido desfavorável, buscando reformá-la. Não exige o dispêndio de energias intelectuais no exame da legislação em abstrato a conclusão de que o recurso pressupõe a existência de uma decisão precedente, dimanada por um órgão julgador postado em posição processual hierarquicamente inferior.

Não se mostra despiciendo frisar, eis que pertinente, que o efeito devolutivo do recurso não implica a revisão integral do lançamento à instância revisora, mas, tão somente, a devolução da decisão proferida pelo órgão *a quo*, a qual será revisada pelo Colegiado *ad quem*.

Assim, não havendo a decisão vergastada se manifestado sob determinada questão do lançamento, eis que não expressamente impugnada pelo sujeito passivo, não há que se falar em reforma do julgado em relação a tal questão, eis que a respeito dela nada consta no acórdão hostilizado. É gravitar em torno do nada.

Nesse contexto, à luz do que emana, com extrema clareza, do Direito Positivo, permeado pelos princípios processuais da eventualidade, da impugnação específica e da preclusão, que todas as alegações de defesa devem ser concentradas na impugnação, não podendo o órgão *ad quem* se pronunciar sobre matéria antes não questionada, sob pena de supressão de instância e violação ao devido processo legal.

Além disso, nos termos do art. 17 do Decreto nº 70.235/72, as matérias não expressamente contestadas pelo impugnante em sede de defesa ao lançamento tributário são juridicamente consideradas como não impugnadas, não se instaurando qualquer litígio em relação a elas, sendo processualmente inaceitável que o Recorrente as resgate das cinzas para inaugurar, em segunda instância, um novo *front* de inconformismo em face do lançamento que se opera.

O conhecimento de questões inovadoras, não levadas antes ao conhecimento do Órgão Julgador Primário, representaria, por parte desta Corte, negativa de vigência ao preceito insculpido no art. 17 do Decreto nº 70.235/72, provimento este que somente poderia emergir do Poder Judiciário.

Por tais razões, a matéria abordada no primeiro parágrafo deste tópico, não poderá ser conhecida por este Colegiado.

Presentes os demais requisitos de admissibilidade do recurso, dele conheço parcialmente.

2. DAS PRELIMINARES

2.1. DO CERCEAMENTO DE DEFESA

Alega o Recorrente nulidade processual por cerceamento de defesa, em razão do indeferimento de produção de prova pericial contábil.

Razão não lhe assiste.

Cumpre de plano ressaltar, de molde a nocautear qualquer dúvida, que a perícia tem, como destinatária final, a autoridade julgadora, a qual possui a prerrogativa de avaliar a pertinência de sua realização para a solução da controvérsia objeto do litígio.

Nesse panorama, a produção de prova pericial revela-se apropriada e útil somente nos casos em que a verdade material não puder ser alcançada de outra forma mais célere e simples. Por tal razão, as autoridades a quem incumbe o julgamento do feito frequentemente indeferem solicitações de diligência ou perícias sob o fundamento de que as informações requeridas pelo contribuinte não serem necessárias à solução do litígio ou já estarem elucidadas, por meios, nos documentos acostados aos autos.

Estatisticamente, constata-se que grande parte dos requerimentos de perícia aviados no processo administrativo fiscal versa sobre o exame de situações fáticas, cujo teor já é do conhecimento do auditor fiscal no momento da formalização do lançamento, eis que sindicado e esclarecido durante todo o curso da ação fiscal. Diante desse quadro, o reexame de tais informações por outro especialista somente se revelaria necessário se ainda perdurassem dúvidas quanto ao convencimento da autoridade julgadora quanto às matérias de fato a serem consideradas no julgamento do processo.

Por óbvio, nada impede que o contribuinte venha aos autos demonstrar a questão que se queira discutir no levantamento fiscal, e o motivo pelo qual a prova não possa ser trazida diretamente aos autos, já que os julgadores administrativos têm, como requisito para o exercício de suas funções, o conhecimento da matéria tributária. Nada obstante, a palavra final acerca da conveniência e oportunidade da produção da prova pericial caberá sempre à autoridade julgadora, a teor do preceito inscrito *caput* do art. 18 do Decreto nº 70.235/72.

Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972

Art. 18. A autoridade julgadora de primeira instância determinará, de ofício ou a requerimento do impugnante, a realização de diligências ou perícias, quando entendê-las necessárias, indeferindo as que considerar prescindíveis ou

*impraticáveis, observando o disposto no art. 28, in fine.
(Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993) (grifos nossos)*

Nesse contexto, simples pedidos de perícia da documentação contábil e fiscal do contribuinte desacompanhados da devida justificativa de sua imprescindibilidade são tidos, via de regra, como meramente protelatórios.

De outro eito, mostra-se auspicioso destacar que os artigos 15, 16 e 18 do Decreto nº 70.235/72, sob cuja égide desenvolve-se o presente Processo Administrativo Fiscal, estipulam que a impugnação tem que ser formalizada com os documentos em que se fundamentar a defesa do impugnante, devendo mencionar o correspondente instrumento de bloqueio, as perícias pretendidas, expostos obrigatoriamente os motivos que as justifiquem, a formulação dos quesitos referentes aos exames desejados, assim como, o nome, o endereço e a qualificação profissional do perito indicado, sob pena de o pedido de perícia ser tido como não formulado.

DECRETO nº 70.235, de 6 de março de 1972

Art. 15. A impugnação, formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, será apresentada ao órgão preparador no prazo de trinta dias, contados da data em que for feita a intimação da exigência.

Art. 16. A impugnação mencionará:

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) (grifos nossos)

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)

V - se a matéria impugnada foi submetida à apreciação judicial, devendo ser juntada cópia da petição. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

§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. (Incluído pela Lei nº 8.748, de 1993) (grifos nossos)

§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. (Incluído 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: (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997) (grifos nossos)

a) *fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior;*(Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

b) *refira-se a fato ou a direito superveniente;*(Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

c) *destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos.*(Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

§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. (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997) (grifos nossos)

§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. (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (grifos nossos)

Impende observar, ademais, que os efeitos fixados no §1º do art. 16 do precitado decreto não se sujeitam ao jugo da discricionariedade da autoridade fazendária. Eles decorrem *ex lege*, não tendo o legislador infraconstitucional facultado alternativas.

Além de não demonstrar a sua necessidade, o Município impugnante não atendeu aos requisitos legais para sua concessão, deixando de formular os quesitos referentes aos exames desejados, não podendo alegada “*impossibilidade do direito de produzir provas que entender necessárias*” prestar-se ao papel de excludente das exigências legais a todos impostas para a formulação do pedido de perícia.

Dessarte, considerando que o recorrente, em sua impugnação, apenas formulou pedido genérico de perícia sem observar todos os requisitos essenciais fixados no inciso IV do art. 16 supra, além de não demonstrar a sua necessidade, imperiosa é a incidência do preceito inscrito no §1º do suso transcrito dispositivo legal, impondo-se que seja considerado como não formulado o aventado pedido de perícia.

Não se mostra despiciendo relembrar que a legislação tributária que rege o Processo Administrativo Fiscal aponta que o foro apropriado para a contradita aos termos do lançamento concentra-se na fase processual da impugnação, cujo oferecimento instaura a fase litigiosa do procedimento.

No âmbito do Ministério da Fazenda, a disciplina do rito processual em tela restou a cargo do Decreto nº 70.235/72, cujo art. 16 assinala, categoricamente, que o instrumento de bloqueio deve consignar os motivos de fato e de direito em que se fundamenta a defesa, os pontos de discordância, as razões e as provas que possuir. Mas não pára por aí: **Impõe ao impugnante o ônus de instruir a peça de defesa com todas as provas documentais, sob**

pena de preclusão do direito de fazê-lo em momento futuro, ressalvadas, excepcionalmente, as hipóteses taxativamente arroladas em seu parágrafo quarto.

Avulta, nesse panorama jurídico, que as provas documentais têm que ser produzidas em juízo de impugnação. Como as demonstrações das alegações são provas documentais, estas têm que, necessariamente, ser colacionadas na peça de defesa, sob pena de preclusão, somente sendo permitido a sua apresentação em momento outro – futuro – caso restem caracterizadas as hipóteses autorizadoras excepcionais acima referidas, pesando em desfavor do Recorrente o ônus da devida comprovação.

Vencidas as preliminares, passamos à análise do mérito.

3. DO MÉRITO

Cumprido de plano assentar que não serão objeto de apreciação por este Colegiado as matérias não expressamente impugnadas pelo Recorrente, as quais serão consideradas como verdadeiras, assim como as matérias já decididas pelo Órgão Julgador de 1ª Instância não expressamente contestadas pelo sujeito passivo em seu instrumento de Recurso Voluntário, as quais se presumirão como anuídas pela Parte.

Também não serão objeto de apreciação por esta Corte Administrativa as matérias substancialmente alheias ao vertente lançamento, eis que, em seu louvor, no processo de que ora se cuida, não se houve por instaurado qualquer litígio a ser dirimido por este Conselho.

3.1. DA APURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO

Alega o Recorrente a existência de erros na apuração dos valores de contribuições previdenciárias, em razão da inclusão indevida de prestadores de serviço. Aduz haverem sido lançados pagamentos efetuados a agentes comunitários de saúde, agentes de combate à dengue como "*valores pagos a autônomos*". Afirma que, em relação a esses pagamentos, o município de Camacan é um mero repassador, uma vez que a verba destinada a tais pagamentos é originária da União. Alega que foram computados, também, valores referentes ao pagamento de inativos e pensionistas.

Sem Razão

Com o advento da Emenda Constitucional 51/2006, que deu nova roupagem ao art. 198 da CF/88, e sua regulamentação consubstanciada na Lei nº 11.350/2006, foi estabelecido um novo marco constitucional e infraconstitucional para os agentes comunitários de saúde.

Constituição Federal, de 03 de outubro de 1988

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e

agente de combate às endemias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51/2006)

O regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde houve-se por estabelecida pela Lei nº 11.350/2006.

Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006

*Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, **dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS**, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, **mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional**. (grifos nossos)*

*Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no §4º do art. 198 da Constituição, **submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT**, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. (grifos nossos)*

*Art. 14. O gestor local do SUS responsável pela contratação dos profissionais de que trata esta Lei **disporá sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos inerentes à atividade**, observadas as especificidades locais. (grifos nossos)*

*Art. 16. **Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias**, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável. (grifos nossos)*

Nos termos da lei regulamentadora, o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde dá-se exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

Deflui da conjunção das normas constitucionais e legais acima desfiadas que os agentes comunitários de saúde podem ser admitidos tanto pelos Estados e Distrito Federal, quanto pelos Municípios e, também, pela União, por intermédio da FUNASA.

De outro eito, os Agentes Comunitários de Saúde admitidos pelos gestores locais do SUS submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Diga-se, ainda que o Sistema Único de Saúde é organizado de forma descentralizada, com direção única em cada esfera de governo – União, Estado, Distrito Federal e Municípios, e é financiado, nos termos do art. 195 da Constituição Federal, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Diante dos aludidos dispositivos, avulta, por decorrência lógica, que mesmo que a União faça repasse de numerário para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde do âmbito de responsabilidade do SUS, os Agentes Comunitários de Saúde admitidos pelos gestores locais do SUS – Municípios -, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela CLT e mantém vínculo com o ente municipal responsável pela sua admissão e remuneração. O vínculo não se estabelece com a União, como assim quer fazer crer o Recorrente, salvo, exclusivamente, nos casos em que o Ente Federal, por intermédio da FUNASA, realizar a admissão dos agentes em pauta, hipótese que não reflete o caso concreto relatado nos autos. A mera circunstância de as ações e serviços públicos de saúde do SUS serem financiados com recursos do orçamento da seguridade social e da União, dentre outras fontes, em nada altera a vinculação laboral, uma vez que tal liame trabalhista decorre da prestação dos serviços, não em razão da origem dos recursos utilizados.

Sufragando tal compreensão, ilumine-se as disposições inscritas no art. 6º da IN SRP nº 3/2005, que procedeu ao enquadramento no Regime Geral de Previdência Social dos agentes comunitários de saúde como segurados empregados, conforme se vos segue:

Instrução Normativa SRP nº 3, de 14 de julho de 2005

Art. 6º Deve contribuir obrigatoriamente na qualidade de segurado empregado:

(...)

XXIX - o agente comunitário de saúde com vínculo direto com o poder público local:

a) até 15 de dezembro de 1998, desde que não amparado por RPPS;

b) a partir de 16 de dezembro de 1998, por força da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

No que pertine à alegação de que foram computados na base de cálculo valores relativos a pagamentos efetuados pelo município a servidores inativos e pensionistas, também não lhe confiro razão.

Em princípio, o pagamento de inativos e pensionistas dos entes federativos é realizado pelos Regimes Próprios de Previdência Social do município, e não diretamente por este. Por outro lado, não consta nos autos que o município recorrente seja dotado de RPPS.

Diga-se, ainda, que o Relatório de Lançamentos a fls. 34/149 houve-se por estruturado de forma analítica, discriminando individualizadamente, por competência e levantamento, todos os valores apurados pela fiscalização e contemplados na base de cálculo, indicando o nome dos beneficiários, as contas do balancete em que foram extraídos, o número do respectivo processo de pagamento, etc., favorecendo dessarte o contraditório e a ampla defesa.

Não se mostra despidendo lembrar que o Lançamento Tributário configura-se como um ato administrativo por excelência. Como é cediço, os atos administrativos são

dotados de presunção de veracidade e legitimidade que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, consiste na "*conformidade do ato à lei. Em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei*" (Direito Administrativo, pág. 191, 18ª Edição, 2005, Atlas, São Paulo). Ainda de acordo com a citada autora, "*A presunção de veracidade diz respeito aos fatos. Em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração.*" (op. cit. pág. 191, grifos do original). Dessarte, a aplicação da presunção de veracidade tem o condão de inverter o ônus da prova, cabendo ao particular comprovar de forma cabal a inocorrência dos fatos descritos pelo agente público, ou circunstância que exima sua responsabilidade administrativa, nos termos dos art. 333, inciso I do Código de Processo Civil, ônus do qual não se desincumbiu o recorrente.

Consoante o magistério do Mestre Hely Lopes Meirelles, "*os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde as exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não podem ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução*". (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995).

Assim, a presunção de veracidade diz respeito aos aspectos jurídicos do ato administrativo, e, em decorrência desse atributo, presumem-se, até que se prove o contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei. No entanto, essa presunção abrange também a veracidade dos fatos contidos no ato, no que se convencionou denominar de "*presunção de veracidade*" dos atos administrativos, e, em decorrência desse atributo, serão presumidos como verdadeiros os fatos alegados pela Administração.

Ostentando, todavia, a presunção de veracidade dos Atos Administrativos eficácia relativa, esta admite prova em contrário a ônus da parte interessada, encargo este não adimplido pelo Recorrente, que formulou suas alegações apoiado, única e exclusivamente, na fugacidade e efemeridade das palavras, não cortejadas por qualquer espécie de indício de prova material, não logrando, assim, afastar a fidedignidade do conteúdo do Auto de Infração em debate.

A defesa por negativa geral não se apruma com a dinâmica do Processo Administrativo Fiscal cujo mecanismo de contradita às autuações do fisco exige que o sujeito passivo instrua o instrumento de bloqueio à imputação fiscal com todos os motivos de fato e de direito em que se fundamentar a defesa, os pontos de discordância, as razões e as provas que possuir. Mas não pára por aí: Impõe ao impugnante o ônus de recheiar a peça de defesa com todas as provas documentais garantidoras de seu direito, sob pena de preclusão do direito de fazê-lo em momento futuro, ressalvadas, excepcionalmente, as hipóteses taxativamente arroladas em lei.

Saliente-se que as diretivas ora enunciadas não conflitam com as normas perfiladas no art. 302 do CPC, que não admite a contestação pela simples negativa geral, ressalvados o curador especial, ao advogado dativo e ao Ministério Público, entendendo que impugnação assim formulada equivaleria a uma não contestação, ensejando a revelia e seus efeitos. O ordenamento jurídico pátrio impõe ao sujeito passivo o ônus de manifestar-se precisamente sobre cada um dos fatos alegados, pois aqueles não refutados serão considerados como verdadeiros, passando a ser fato incontroverso.

Diante de tal cenário, não se contenta o PAF com a afirmação genérica de que alguns dos valores lançados pela fiscalização referem-se a pagamento de inativos e pensionistas. Mostra-se indispensável que o Recorrente demonstre e comprove tal circunstância.

Registre-se, por relevante, que a alegação ora em trato, além da carência de provas, também se encontra à calva de lógica. Consulta empreendida no *site* do Ministério da Previdência revelou que o município de Camacan/BA não possui Regime Próprio de Previdência Social, razão pela qual os seus servidores, por força da própria CF/88 e da Lei nº 8.212/91, são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurados empregados.

Assim sendo, ao se tornarem inativos, os benefícios previdenciários a que fazem jus são pagos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e não pelo município, circunstância que derrama por terra toda a argumentação de que parte dos valores constantes dos processos de pagamento do município se refere a pagamento de inativos e pensionistas.

4. CONCLUSÃO:

Pelos motivos expendidos, CONHEÇO PARCIALMENTE do Recurso Voluntário para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

É como voto.

Arlindo da Costa e Silva