



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



**Processo nº** 14333.000637/2007-23  
**Recurso** Voluntário  
**Acórdão nº** 2202-008.300 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 2ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 13 de maio de 2021  
**Recorrente** DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PA  
**Interessado** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

Período de apuração: 01/05/2001 a 30/03/2004

IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO. NÃO CONHECIMENTO.

É inadmissível, em grau recursal, modificar a decisão de primeiro grau com base em argumentos não foram objeto da defesa. Operou-se a preclusão.

DOCUMENTOS JUNTADOS EM RECURSO. PRECLUSÃO. NÃO CONHECIMENTO.

Todas as razões de defesa e provas devem ser apresentadas na impugnação, nos ditames do art. 16, III, do Decreto nº 70.235/72, sob pena de preclusão - “ex VI” do § 4º. Não é possível apresentar documentos em sede recursal.

COMPENSAÇÃO DE VALORES ENTRE ESTADO E AUTARQUIA. NÃO COMPROVAÇÃO.

O repasse das contribuições ao INSS por meio do fundo de participação dos Estados, Lei nº 6.939/1998 e alterações introduzidas pelas MP's 2.129/2000 e 2.187/2001 deve ser comprovado pelo contribuinte, sendo insuficiente a mera alegação de existência das leis.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente do recurso, exceto quanto à matéria retenção na cessão de mão-de-obra para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(assinado digitalmente)

Ronnie Soares Anderson - Presidente.

(assinado digitalmente)

Ludmila Mara Monteiro de Oliveira - Relatora.

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Leonam Rocha de Medeiros, Ludmila Mara Monteiro de Oliveira (Relatora), Mário Hermes Soares Campos, Martin da Silva Gesto, Ronnie Soares Anderson (Presidente), Sara Maria de Almeida Carneiro Silva, Sônia de Queiroz Accioly e Virgílio Cansino Gil (Suplente Convocado).

## Relatório

Trata-se de recurso voluntário interposto pelo DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARÁ contra acórdão proferido pela Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Belém – DRJ/BEL – que *acolheu parcialmente* a impugnação apresentada para excluir R\$ 19.270,29 (dezenove mil, duzentos e setenta reais e vinte e nove centavos) e R\$3.515,76 (três mil, quinhentos e quinze reais e setenta e seis centavos) das competências 01/2004 e 08/2003, respectivamente.

A Notificação Fiscal de Lançamento do Débito (f. 02/65) atribuiu um débito total de R\$ 1.744.904,84 (um milhão setecentos e quarenta e quatro mil novecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos), relativo às competências 05/2001 a 03/2004, por ter deixado de efetuar o recolhimento das seguintes contribuições:

**Contribuição dos segurados (empregados, trabalhadores temporários e avulsos):**

Competências: 05/2001 a 06/2001, 09/2001 a 12/2002, 02/2003 a 06/2003, 01/2004

**Contribuição da empresa sobre a remuneração de empregados**

Competências: 05/2001 a 06/2001, 08/2001 a 12/2002, 01/2003 a 06/2003, 01/2004

**Retenção pela tomadora de serviços mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada**

Competências: 05/2001 a 12/2001, 01/2002 a 07/2002, 09/2002 a 12/2002, 01/2003 a 12/2003, 01/2004 a 04/2004

**Contribuição da empresa para financiamento dos benefícios em razão da incapacidade laborativa**

Competências: 05/2001 a 12/2002, 01/2003 a 06/2003, 01/2004, 03/2004 (f. 59/61)

Em sua peça impugnatória (f. 77/80) alegou, *preliminarmente*, nulidade por cerceamento de defesa, eis que

em momento algum existe a informação de não recolhimento ou falta de retenção de valores referentes a empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada pelo recorrente.

Porém, nos levantamentos constantes do procedimento, existe menção a falta de recolhimento ou retenção relativo a notas fiscais, o que poderia sugerir a relação do recorrente com empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada, na qualidade de tomador do serviço. (f. 78)

*Quanto ao mérito*, disse ter efetuado recolhimento das contribuições devidas, nos moldes das orientações vigentes; e, que teriam sido apurados valores a maior. Foram acostadas informações da Secretaria de Governo do Estado do Pará, lista de ordem bancária, guias GPS (07/2003 a 05/2004) e consultas de detalhes da GPS – *vide* f. 81/143.

Constatado que “(...) o Relatório Fiscal não tem esclarecimentos sobre os levantamentos RM1 - RETENÇÃO 11%, RM1 - RETENÇÃO 11% e RMO - RETENÇÃO 11%” (f. 147), determinada a conversão do julgamento em diligência com a seguinte finalidade:

- a) Emita Relatório Fiscal Complementar, devendo constar todo esclarecimento relativo aos os levantamentos efetuados, indicando os respectivos fatos geradores, demonstrando a forma de apuração de cada levantamento;
- b) Esclareça se os levantamentos efetuados foram feitos apenas sobre a remuneração de servidores comissionados e temporários;
- c) Se pronuncie a respeito das argumentações da interessada, quanto aos supostos repasses efetuados para a Previdência Estadual e Secretaria Executiva de Fazenda, informando se a mesma legalmente possui Regime Próprio de Previdência;
- d) Se pronuncie sobre as faltas não descontadas e os recolhimentos efetuados, apontados pela interessada;
- e) Se pronuncie sobre a documentação anexada pela interessada; (f. 146)

Em cumprimento à determinação emitido novo Relatório Fiscal da NFLD (f. 149/153), esclarecendo que:

### **2 - Créditos Previdenciários apurados em Ação Fiscal.**

Os créditos relativos às Folhas de Pagamento estão assim constituídos:

- a) **De contribuição e diferença** a cargo dos segurados empregados (servidores temporários e comissionados) incidente sobre a remuneração paga, devida ou a eles creditada no decorrer do mês conforme discriminadas em folhas e não recolhidas a Previdência Social;
- b) **De contribuição e diferença** a cargo do empregador incidente sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados empregados (temporários e comissionados) no decorrer do mês conforme discriminadas em folhas de pagamento não recolhidas à Previdência Social;
- c) De contribuição e diferença a cargo do empregador incidente sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados empregados (temporários e comissionados), destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (SAT), não recolhidas à Previdência Social;

### **3 - Os créditos Previdenciários relativos à Contratação de Mão-de-Obra.**

- a) Contribuições retidas de 11% sobre o valor de Mão-de-Obra contratada constantes de Notas Fiscais/Faturas, não recolhidas à Previdência Social, conforme consta dos Discriminativos analíticos do Débito. (f. 149/150)

Esclarecido que os servidores comissionados sujeitam-se ao Regime Geral da Previdência Social (f. 151) e qual teria sido a base de cálculo usada para apuração do montante devido (f. 151/152). Acostadas novas planilhas de apuração (f. 153/156), relatório de fatos geradores (f. 157, 202, 281) e notas fiscais tomadas com base para a apuração (f. 158/201, 203/280, 282/ 329).

Em arremate, dito que:

1 - Com relação ao item 02 letra “a”, efetuamos a emissão de novo Relatório Fiscal Complementando as informações contidas no primeiro, e a forma de apuração se encontra descrita no DAD às fls. 12 a 25 do presente processo;

2 - Com referência a letra “b”, informamos que os levantamentos efetuados foram tão somente sobre remuneração de servidores comissionados e temporários e sobre Notas Fiscais/Faturas de Mão-de-Obra contratada. O pessoal efetivo dessa Autarquia (DETRAN) tem Previdência Própria (IPASE);

3 - Anexamos cópias xérox dos DAD's com o número das Notas Fiscais e respectivos cedentes de mão-de-obra às fls. 156 a 245;

4 - Em relação a letra “c”, informamos que os repasses efetuados para a Previdência Estadual foram para custear tão somente assistência médica dos Temporários e Comissionados, o que lhes era facultativa, conforme consta às fls. 84 do presente processo;

5 - Quanto aos repasses para Secretaria Executiva da fazenda, o órgão o fez em várias ocasiões, mas, em nenhum momento ficou comprovado que essa Secretaria tivesse efetuado o devido repasse para a Previdência Social do Regime Geral;

6 - A defendente apresentou somente algumas GPS's devidamente retificadas que serão considerados após a conclusão da revisão solicitada.

7 - Efetuamos a revisão solicitada, conforme foi determinado às fls. 147, cujos valores passam a ser os contidos às fls. 152 a 155;

8 - Em virtude da revisão efetuada, verificou-se que a NFLD n.º 35.703.909-2, na competência 01/2003 por falha na digitação, teve sua base de cálculo às fls. 10 considerada menor que a efetivamente devida, o que será motivo para que se sugira a fiscalização junto ao órgão contribuinte, da competência em apreço, seja determinada a fiscalização para a referida competência, com os a os abaixo, conforme consta da GFIP em anexo às fls. 249 e 250.

COMP 01/2003

Base de Cálculo:

S/C Empregados - R\$ 81.455,69

Contribuições:

Segurados - R\$ 6.802,41

Empresa - R\$ 16.291,13

SAT - R\$ 1.629,11

Deduções - R\$ - 495,44

Total a Recolher R\$ 24.227,21

(sem os acréscimos legais). (f. 330/331)

Foi anexada a GFIP 01/2003 (f. 332/333).

Intimado do resultado da diligência, oportunizada apresentação de nova impugnação – f. 338. Em resposta, disse não ter recebido a integralidade da documentação que escorou a produção do relatório fiscal (f. 341/345) e, por isso, determinada juntada e remessa à parte ora recorrente – *vide* f. 346/348.

Transcorrido *in albis* o prazo (f. 350), apreciou a DRJ a impugnação apresentada, restando o acórdão assim ementado:

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/05/2001 a 30/04/2004

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DÉBITO

REGULARMENTE LAVRADO.

Crédito previdenciário constituído dentro das técnicas fiscais e atendendo à legislação previdenciária vigente é plenamente regular, em conformidade com O art. 37, da Lei 8.212/91 e alterações posteriores c/c art. 142 do C.T.N.

SERVIDOR COMISSIONADO E TEMPORÁRIO.

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.

RETENÇÃO NA CESSÃO DE MÃO-DE-OBRA.

A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por

cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher a importância retida à previdência social.

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. ABATIMENTO DE GUIA.

A verificação de elementos capazes de alterar a base de cálculo do lançamento do crédito previdenciário, obriga a Administração Pública a promover sua retificação.

Lançamento Procedente em Parte (f. 351)

Intimado do acórdão, apresentou, em 20/07/2009, recurso voluntário (f. 384/396), esclarecendo que “os valores descritos na autuação declarados em GFIP e recolhidos ao INSS” (f. 386) estariam sujeitos a “acordo de compensação de valores entre o estado e a autarquia”(f. 386) e que teria ocorrido “repasse das contribuições ao INSS por meio do fundo de participação dos Estados, Lei nº 6.939/1998 e alterações introduzidas pelas MP’s 2.129/2000 e 2.187/2001.” (f. 386)

Para comprovar a efetiva retenção dos 11% sobre os valores descritos nas notas fiscais de prestação de serviço (empresas terceirizadas), apresentou detalhada justificativa para o afastamento de cada autuação e acostou documentos.

Não renovada a preliminar de cerceamento de defesa.

Somente em sede recursal apresentou (f. 403/1990): (i) a Distribuição de Arrecadação Federal – Fundo de Participação dos Estados 2001/2004; (ii) GPFPIs, GPSs e OFÍCIOS SEFA (Folha de pagamento dos servidores comissionados) 2001/2004; e, (iii) GPSs e Notas fiscais 2001/2004 (RC Vasconcelos e CIA LTDA, EB Cardoso – ME, e Sacramento serviços especializados de segurança e vigilância)

É o relatório.

Fl. 6 do Acórdão n.º 2202-008.300 - 2ª Seju/2ª Câmara/2ª Turma Ordinária  
Processo nº 14333.000637/2007-23

## Voto

Conselheira Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, Relatora.

Difiro a aferição do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade para após cotejar as razões declinadas em primeira e segunda instância, bem como tecer considerações acerca da documentação juntada em cada fase processual.

Em sede impugnatória afirma que

considerando que a retenção de 11% sobre as notas fiscais de serviços prestados, não foi considerada pela Auditoria, tendo em vista que **somente agora foi detectada a ocorrência de preenchimento incorreto das GPS, uma vez que foi lançado o CNPJ do tomador (Detran), e não do prestador.** As referidas guias já foram retificadas, conforme cópias das guias de retificação de GPS, em anexo. (f. 79; sublinhas deste voto)

Como relatado, após baixado o feito em diligência para, dentre outros, esclarecesse a apuração dos levantamentos referentes à retenção e pronunciasse sobre a documentação acostada, elaborado relatório fiscal e concedido prazo à ora recorrente para que apresentasse nova impugnação. O prazo, como dito, decorreu sem que nenhuma manifestação fosse apresentada.

Somente em grau recursal apresenta insurgência específica quanto ao lançamento. Confira-se:

RM1 - RETENÇÃO 11% - EMPRESA R. C. VASCONCELOS E CIA LTDA

EXERCÍCIO 2001

Os valores devidos nos meses do ano de 2001 foram todos devidamente pagos, conforme se comprova através das Guias de Previdência Social e Notas Fiscais, juntadas em anexo.

EXERCÍCIO 2002

Quanto ao ano de 2002, somente existe divergência referente aos meses de setembro e outubro, pois consta como devidos os valores de R\$ 7.655,15 e R\$ 4.667,86, respectivamente, quando na verdade os valores devidos são de R\$ 3.865/83 e R\$ 3.243,79.

Os valores realmente devidos foram pagos, conforme se vê nas Guias de Previdência Social, juntadas em anexo, e foram calculados de maneira correta sobre o valor das Notas Fiscais dos meses em questão.

EXERCÍCIO 2003

No que se refere ao ano de 2003, somente existe divergência quanto ao mês de novembro, pois consta como devido o valor de R\$ 12.154,81, quando na verdade os valores devidos são de R\$ 6391,17.

Os valores realmente devidos foram pagos, conforme se vê nas Guias de Previdência Social, juntadas em anexo, e foram

calculados de maneira correta sobre o valor das Notas Fiscais dos litígios em questão.

#### EXERCÍCIO 2004

O valores devidos nos meses do ano de 2004 foram todos devidamente pagos, conforme se comprova através das Guias de Previdência Social e Notas Fiscais, juntadas em anexo.

RM2 - RETENÇÃO 11% - EMERESA E. E. CARDOSO - M

#### EXERCÍCIO 2001

O valores devidos nos meses do ano de 2001 foram todos devidamente pagos, conforme se comprova através das Guias de Previdência Social e Notas Fiscais, juntadas em anexo.

RMO - RETENÇÃO 11% - EMPRESA SACRAMENTA  
SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE SEGURANÇA E  
VIGILÂNCIA LTDA

#### EXERCÍCIO 2001

O valores devidos nos meses do ano de 2001 foram todos devidamente pagos, conforme se comprova através das Guias de Previdência Social e Notas Fiscais, juntadas em anexo.

#### EXERCÍCIO 2002

No que se refere ao ano de 2002, somente existe divergência quanto ao mês de setembro, pois consta como devido o valor de R\$ 31.559,02, quando na verdade o valor devido é de R\$ 15.717,82.

Os valores realmente devidos foram pagos, conforme se vê nas Guias de Previdência Social, juntadas em anexo, e foram calculados de maneira correta sobre o valor das Notas Fiscais dos meses em questão.

#### EXERCÍCIO 2003

No que se refere ao ano de 2003, somente existe divergência quanto aos meses de janeiro, abril e maio, pois consta como devido os valores de R\$ 17.476,54, R\$ 17.953,61 e R\$ 16.394,28, respectivamente, quando na verdade os valores devidos são: R\$ 15.580,45, R\$ 17.162,61 e R\$ 15.603,20.

Os valores realmente devidos foram pagos, conforme se vê nas Guias de Previdência Social, juntadas em anexo, e foram calculados de maneira correta sobre o valor das Notas Fiscais dos meses em questão.

#### EXERCÍCIO 2004

O valores devidos nos meses do ano de 2004 foram todos devidamente pagos, conforme se comprova através das Guias de Previdência Social e Notas Fiscais, juntadas em anexo. (f. 393/395)

No sistema brasileiro, a finalidade do recurso é única, qual seja, devolver ao órgão de segunda instância o conhecimento das mesmas questões suscitadas e discutidas no juízo de primeiro grau. Por isso, inadmissível, em grau recursal, modificar a decisão de primeiro grau com base em novos fundamentos que não foram objeto da defesa – e que, por óbvio, sequer foram discutidos na origem.

Despiciendo frisar ainda ser o processo norteado pela boa-fé, da qual deriva a impossibilidade de apresentar os documentos e explicações tidas como pertinentes apenas em grau recursal, mormente quando, após intimado para apresentar nova impugnação após a elaboração de relatório fiscal complementar, opta por quedar-se inerte. Igualmente operados os efeitos da preclusão sobre a juntada da extensa documentação trazida apenas em seu recurso

voluntário, por força do disposto no inc. III do art. 16 do Decreto n.º 70.235/72. **Deixo de conhecer, por esse motivo, das alegações acerca da retenção na cessão-de-mão de obra.**

**Conheço parcialmente do tempestivo recurso, presentes os demais pressupostos de admissibilidade.**

Passo à análise da única tese que permanece incólume: a necessidade de afastamento da exigência da cota patronal e dos segurados (empregados, trabalhadores temporários e avulsos).

Ao seu sentir, os valores descritos na autuação declarados em GFIP e recolhidos ao INSS estariam sujeitos a acordo de compensação de valores entre o Estado e a Autarquia, razão pela qual teria ocorrido “(...) repasse das contribuições ao INSS por meio do fundo de participação dos Estados, Lei n.º 6.939/1998 e alterações introduzidas pelas MP’s 2.129/2000 e 2.187/2001.” (f. 386)

Após a transcrição de diversas normas, todas do Estado do Pará (f. 386/390), disse que,

nos termos da legislação vigente, os valores correspondentes às obrigações previdenciárias seriam diretamente retidos do FPE e repassados ao INSS, no valor correspondente à mora, por ocasião da primeira transferência que ocorresse após a comunicação da autarquia previdenciária ao Ministério da Fazenda.

No Estado do Pará, o acompanhamento do “repasse” dos valores referentes às dívidas existentes junto ao INSS, restou a cargo da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará - SEFA, a qual era responsável por reunir os valores devidos por todas as secretarias, autarquias e fundações estaduais, para, posteriormente, confirmar seu recolhimento.

Assim, mês a mês, as Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e de Informações à Previdência Social - GFIP, eram emitidas nos respectivos Recursos Humanos de cada órgão e encaminhadas à SEFA, local em que o montante do valor mensal das obrigações previdenciárias correntes era apurado e compensado, quando do recebimento do Fundo de Participação, sempre no mês seguinte às competências informadas. Em suma, o Estado do Pará, repassou - mês a mês - à autarquia previdenciária federal, os valores correspondentes às obrigações previdenciárias correntes de todo o Estado, do Departamento de Trânsito do Estado do Pará - DETRAN/PA, inclusive.

**Assim, conforme faz prova a farta documentação anexada, às GFIP's de competência do DETRAN/PA foram emitidas mensalmente, encaminhadas à SEFA, para que seus valores fossem englobados no montante geral devido pelo Estado, e devidamente “recolhidas”, no mês seguinte aos das competências informadas, por meio de compensação no Fundo de Participação do Estado, nos termos da legislação vigente à época.**

Por meio de uma simples análise dos dados apresentados, percebe-se que os valores “retidos” do FPE, durante o período informado na Notificação Fiscal de Lançamento de Débito - NFLD montante

geral dos valores devidos pela Administração Pública estadual no mês anterior.

Especificamente em relação aos débitos de INSS relativos ao DETRAN/PA, é fácil constatar que nos referidos meses, os valores detalhados nos Ofícios da SEFA, equivalem ao valor atestado nas GFIP's emitidas pela Autarquia estadual.

Nesse passo, diante dos dados anexados aos presentes autos, pode-se acompanhar mês a mês a evolução dos recolhimentos pertinentes ao lapso temporal exposto na autuação - não somente em relação ao DETRAN/PA, mas de todo o Estado do Pará.

(...)

Ante o exposto, **considerando que as GFIP's; as confirmações bancárias relativas ao FPE (com informações de retenção do valor mensal referente ao INSS) e os ofícios com a listagem das secretarias, autarquias e fundações estaduais incluídas no repasse - dos quais constam expressamente o DETRAN/PA -, estão devidamente apresentados, não há que se falar em débito previdenciário** da Autarquia de trânsito estadual em relação ao período informado na autuação, pelo que requer-se a reanálise da Notificação Fiscal de Lançamento de Débito - NFLD / DEBCAD 35.703.909-2, com a consequente declaração de insubsistência ou revisão dos débitos indevidos pelo DETRAN/PA ao INSS. (f. 390/392; sublinhas deste voto)

Conforme consta do relatório fiscal “(...) os levantamentos efetuados foram tão somente sobre **remuneração de servidores comissionados e temporários** e sobre Notas Fiscais/Faturas de Mão-de-Obra contratada. O pessoal efetivo dessa Autarquia (DETRAN) tem Previdência Própria (IPASE).” (f. 330; sublinhas deste voto). Somente em grau recursal a “farta documentação” é apresentada e, pelas razões já declinadas, não será apreciada. Acrescento, por oportuno, que as GPS retificadas tempestivamente apresentadas foram levadas em consideração quando da confecção do relatório fiscal, elaborado conforme determinado em diligência, sobre o qual não se manifestou a parte ora recorrente – *vide* f. 149/156.

Ademais, como bem lançado pela instância *a quo*,

a existência de telas referentes a “Lista Ordem Bancária” (fls. 87/112), as quais por si só não se revestem de comprovantes de recolhimentos de contribuições previdenciárias, os quais deverão constituir-se de Guias de Previdência Social - GPS's, devidamente confirmadas em nosso Sistema de Arrecadação. (f. 357/358)

Ainda que deferida a juntada da documentação trazida apenas em grau recursal, registro que sua apreciação não modificaria do deslinde da controvérsia. As listas contendo os repasses pelo Fundo de Participação dos Estados (f. 403/454), não comprova ter sido o montante utilizado para pagamento da exigência lançada nas notificações de lançamento ora apreciadas. Apenas de forma lacônica diz que

as GFIPS de competência do DETRAN foram emitidas mensalmente, encaminhadas à SEFA, para que seus valores fossem englobados no montante geral devido pelo Estado, e devidamente “recolhidas”, no mês seguinte aos das competências informadas, por meio da compensação no Fundo de Participação dos Estados, nos termos da legislação vigente à época. (f. 391)

**Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso, exceto quanto à matéria retenção na cessão de mão-de-obra para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.**

(documento assinado digitalmente)

Ludmila Mara Monteiro de Oliveira