



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

PROCESSO	15504.018781/2008-51
ACÓRDÃO	2402-012.760 – 2ª SEÇÃO/4ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	10 de julho de 2024
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDA	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/12/1998 a 31/12/2006

AÇÃO JUDICIAL DE MESMO OBJETO IMPORTA EM RENÚNCIA ÀS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS

Importa renúncia às instâncias administrativas a propositura pelo sujeito passivo de ação judicial com o mesmo objeto do processo administrativo. É cabível apenas a apreciação de matéria distinta.(Sum. Carf nº 1)

SUSPENSÃO FÁTICA DO PRAZO DECADENCIAL.DECISÃO JUDICIAL IMPEDITIVA DO LANÇAMENTO

Decisão judicial que impede a constituição do crédito tributário inclusive aquele legalmente previsto para prevenção da decadência é causa de suspensão fática do decurso do prazo decadencial de cinco anos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, conhecer parcialmente do recurso voluntário interposto, não se apreciando a matéria discutida judicialmente e, na parte conhecida, rejeitar a prejudicial de decadência nela suscitada.

(documento assinado digitalmente)

Francisco Ibiapino Luz - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Rodrigo Duarte Firmino - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Rodrigo Duarte Firmino, Gregorio Rechmann Junior, Marcus Gaudenzi de Faria, João Ricardo Fahrion Nuske, Luciana Vilardi Vieira de Souza Mifano, Francisco Ibiapino Luz (Presidente).

RELATÓRIO**AUTUAÇÃO**

Em 29/10/2008 foi lavrado o Auto de Infração DEBCAD nº 37.196.830-5 para cobrança de contribuições sociais (segurados) referente ao período de 12/1998 a 12/2006, inclusive de 13 salário dos anos de 1999 a 2006, no valor de R\$ 2.568.387,65, acrescido de Juros em R\$ 2.418.274,45, totalizando R\$ 4.986.662,10, fls. 03 e ss.

Referida exação está instruída pelo relatório fiscal circunstanciando fatos e fundamentos jurídicos, fls. 235 e ss, sendo precedida por ação fiscal referente a mesmo período, conforme Mandado de Procedimento Fiscal nº 0610100.2008.02105-8, iniciado em 15/09/2008, precisamente às 10:00, fls. 207 e ss e encerrado em 29/10/2008, fls. 229 e ss.

Em apertada síntese os créditos foram constituídos em razão da constatação em folha de pagamento do recebimento de salário por servidores não efetivos sem o recolhimento dos tributos devidos, submetidos ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS conforme art. 40 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20. O relatório fiscal registra ainda que observou a Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal – STF, quanto ao prazo quinquenal, com entendimento de que não houve fluência do prazo decadencial em razão de ação mandamental com decisão favorável que obstou o exercício de constituição do crédito, posteriormente revertida:

(Refisc)

10.Cabe registrar que o presente lançamento fiscal acha-se em consonância com o vigente Acórdão proferido nos autos do Mandado de Segurança - Processo nº 1999.38.00.017818-2, impetrado pelo ESTADO DE MINAS GERAIS contra o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

11.O mencionado Acórdão, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, datado de 27/02/2007, decidindo apelação interposta pelo INSS e remessa oficial, denegou a segurança pleiteada pelo Estado e, nesse sentido, eventual recurso especial ou extraordinário que tenha sido interposto não possui efeito suspensivo nos termos do art. 542, § 2o, do Código de Processo Civil.

11.1.Desta forma, encontra-se afastada a sentença de primeira instância que impunha óbice ou restrição ao Fisco Federal em suas atribuições de fiscalizar, constituir e cobrar crédito, de praticar constrições fiscais legais, como o bloqueio de recursos, inscrição em dívida ativa, inclusão no CADIN e recusa de certidão negativa.

11.2.Com o aludido Acórdão, o Estado de Minas Gerais não mais se acha dispensado de qualquer obrigação fiscal por efeito do referido processo de mandado de segurança, especialmente a de pagar/recolher a contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos ocupantes de cargo em

comissão e de outros cargos temporários e de empregados públicos em regime celetista ou de outros servidores não titulares de cargo efetivo.

12.Registra-se, ainda, que este lançamento fiscal observou a Súmula Vinculante nº 08/2008, que declarou a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 e fixou o prazo de cinco anos para a constituição do crédito previdenciário, considerando que, no caso do Estado de Minas Gerais, a liminar e a sentença, exaradas no citado Mandado de Segurança, haviam obstado o exercício, pelo Fisco devseu dever de constituir o crédito e, assim, enquanto vigoraram essas decisões, não fluiu o prazo decadencial.

DEFESA

Irresignado com a autuação, o contribuinte apresentou defesa, fls. 255 e ss, representado pelo procurador do estado, argumentando em preliminar lançamento baseado em meras presunções; provas pouco claras. No mérito alegou vínculo dos servidores temporários ao regime próprio de previdência do estado e outras matérias de direito, pugnando ao final pelo desfazimento da autuação e, por conseguinte, o cancelamento do crédito em discussão.

DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU

A 7ª Turma da Delegacia da Receita Federal de Julgamento em Belo Horizonte (MG) – DRJ/BHE julgou procedente o lançamento tributário, conforme Acórdão nº 02-21.094, de 10/02/2009, fls. 275 e ss, cuja ementa abaixo se transcreve:

SERVIDORES PÚBLICOS REGIME DE PREVIDÊNCIA FILIAÇÃO PREVIDENCIÁRIA
FOLHA DE PAGAMENTO INCONSTITUCIONALIDADE.

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, os servidores públicos não ocupantes de cargos efetivos estão, compulsória e automaticamente, filiados ao Regime Geral de Previdência Social.

O direito à proteção previdenciária é assegurado constitucionalmente a todos os brasileiros, sejam eles servidores públicos, trabalhadores em empresas privadas, autônomos ou empresários.

Respeitado o princípio constitucional federal, a Lei Orgânica da Seguridade Social assegurou, no artigo 13, o Regime Geral de Previdência Social àqueles não amparados por regime próprio de previdência social.

Legítimo o crédito previdenciário constituído a partir das folhas de pagamento do órgão público.

O processo administrativo não é via própria para a discussão da constitucionalidade das leis ou legalidade das normas.

O contribuinte foi regularmente notificado em 02/12/2009, conforme fls. 297/303.

RECURSO VOLUNTÁRIO

O recorrente, pelo procurador do estado, interpôs Recurso Voluntário em 04/01/2010, fls. 305 e ss.

PRELIMINARES

- **DECADÊNCIA**

Ataca a decisão a quo quanto ao entendimento de que a concessão de segurança em ação mandamental seria obstáculo à contagem do prazo decadencial:

O argumento não se sustenta, em primeiro lugar, porque como foi reconhecido no v. acórdão (fls. 140), a decisão judicial foi cassada em 2007.

Cita a Súmula STF nº 405, abaixo transcrita:

Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária.

Prossegue:

Desse modo, cassada a liminar (como reconheceu a ilustre Relatora), os efeitos da decisão denegatória da segurança retroagiram à data da concessão da liminar, de modo que já estava esgotado o prazo decadencial, não se podendo admitir a permanência dos efeitos da decisão liminar para fins de afastamento do prazo decadencial.

Argumenta também a ausência de previsão no Código Tributário Nacional para suspensão ou interrupção da decadência, ao que cita doutrina e jurisprudência a respeito.

- **Ausência de fato gerador**

O recorrente aduz ausência de relação tributária que permita à União exigir do estado da federação o recolhimento de contribuições previdenciárias.

Entende que a legislação correlata não elegeu servidor não efetivo como segurado obrigatório do regime geral da previdência social, pois o art. 12, I, "g" da Lei nº 8.212, de 1991, de texto estabelecido pela Lei nº 8.647, de 1993 foi inconstitucional até a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, permanecendo, portanto, inconstitucional também após:

13. Dessa maneira, a norma jurídica (art. 12, I, g, da Lei nº 8.212, de 1991), que equiparou o servidor público não efetivo ao empregado era inconstitucional, porque, em 1993 (quando editada a norma jurídica), o servidor não efetivo, nos termos da Constituição Federal, não se vinculava ao regime geral de previdência.

14. Anote-se que a posterior edição da EC nº 20, de 1998, incluindo o servidor não efetivo no RGPS, não teria o condão de constitucionalizar a norma anteriormente incompatível com a Constituição Federal.

E conclui o raciocínio:

15. Portanto, se o servidor não efetivo não é segurado obrigatório (sendo inconstitucional a previsão contida no art. 12, I, g, da Lei nº 8.212, de 1991 (anterior à EC nº 20, de 1998), indevida a exigência de contribuição social, porque, nos termos do art. 22, da Lei nº 8.212, de 1991, esse tributo tem por fato gerador o pagamento de remuneração a segurado, sendo que o servidor comissionado, apesar de a Constituição Federal, a partir da EC nº 20, de 1998, ter determinado sua vinculação ao regime geral, não foi efetivamente vinculado a este regime, faltando norma legal que lhe atribua a condição de segurado obrigatório.

16. Esse raciocínio se aplica tanto aos servidores comissionados, quanto aos chamados servidores temporários, sendo ambos servidores não-efetivos. E, depois da EC nº 20, de 1998, nenhuma norma jurídica lhes atribuiu a qualidade de segurado, sendo inválida a norma anterior (art. 12, I, g, da Lei nº 8.212, de 1991) que havia feito tal atribuição, ante a mencionada incompatibilidade entre tal norma e a redação original da Constituição (antes da EC nº 20, de 1998).

(...)

19. Dessa maneira, não se configurou o fato gerador do tributo, por existir, no caso, pagamento de remuneração a servidor público, conceito jurídico distinto de empregado e de trabalhador avulso. E a lei tributária (que define o fato gerador) faz menção apenas àquelas figuras jurídicas, empregado e trabalhador avulso, sendo vedada o emprego da analogia, nos termos do art. 108, § 1º, do CTN.

PEDIDO

Por fim requer que se conheça e proveja o recurso interposto, com a reforma do acórdão de primeiro grau e o desfazimento do lançamento tanto pela decadência como também pela inexistência do fato gerador.

OCORRÊNCIAS PROCESSUAIS DIVERSAS E SANEAMENTO

Constam dos autos diversas ocorrências processuais, tais como apensação e desapensação, conforme fls. 331 a 383, sendo objeto de despacho de saneamento em 29/06/2020, que desmembrou aqueles créditos tributários lançados na inicial em dois, com trâmites e processamentos administrativos distintos, conforme fls. 378 e 379, da seguinte forma:

6. Atendendo à sua solicitação, efetuamos o desmembramento do crédito tributário originário, transferindo os valores lançados nas competências parceladas - 01/2003 a 13/2006 para o processo 10134.721941/2020-71 Debcad nº. 37.553.085-1 no total de R\$ 167.554,66

7. Permanecem no processo 15504.018781/2008-51 Debcad nº 37.196.830-5 os valores lançados referente ao período 12/1998 a 13/2002, decaído conforme Estado e a diferença relativa a servidores do regime próprio do período de 01/2003 a 13/2006, no total de R\$ 2.400.832,99 que não foram objeto de parcelamento e retornarão ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - Carf para julgamento do recurso voluntário.(grifo do autor)

8. Após o desmembramento, os AIOPs ficaram assim constituídos:

Debcad	Competências	Valor Lançado
37.196.830-5	12/1998 a 13/2002	1.618.742,41
37.196.830-5	01/2003 a 13/2006 (RPP)	782.090,58
37.196.830-5	Total	2.400.832,99
37.553.085-1	01/2003 a 13/2006	167.554,66

CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA

Houve conversão do julgamento em diligência, conforme Resolução nº 2402-001.220, de 04/04/2023, fls. 384/391, para verificar a eventual existência de pagamento antecipado do tributo, ainda que parcial, apto a atrair o prazo decadencial estabelecido no art. 150, §4º do CTN, para as competências de 12/2002 a 10/2003. Em resposta, fls. 397, a autoridade informou que o recorrente não reconhecia os trabalhadores como segurados do RGPS, cujo salário foi objeto do lançamento, **portanto não declarava a remuneração em GFIP, tampouco recolhia o tributo, inclusive essa informação já havia sido registrada, por ocasião da lavratura do auto de infração, no item 8 do Refisc.**

Dada a oportunidade de manifestação, o recorrente silenciou, fls. 398/401.

VOTO

Conselheiro Rodrigo Duarte Firmino, Relator.

I. ADMISSIBILIDADE

O recurso voluntário já foi admitido, conforme resolução, fls. 384/391.

II. DELIMITAÇÃO DA LIDE, CONCOMITÂNCIA E PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA

Há preliminarmente que se estabelecer qual o limite da lide administrativa, pois foi homologado, após a constituição do crédito tributário, acordo judicial junto ao Superior Tribunal de Justiça - STJ, ao amparo do Recurso Especial nº 1.135.162/MG, citado no despacho de fls. 378/379, em que se reconhece devidas àquelas contribuições sociais lançadas em razão de servidores ocupantes de cargos não efetivos, para o rol abaixo transcrito, **com importante ressalva quanto a observar, in casu, a decadência e prescrição quinquenal nos termos da Súmula Vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal – STF:**

I – o detentor exclusivamente de cargo de provimento em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

II – o agente público, ressalvado o exercente de mandato vinculado ao respectivo regime próprio de previdência social;

III – os servidores a que se refere a alínea “a” do §1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, excetuados aqueles admitidos até 31/12/2006, em exercício em 06/11/2007, ainda que estes mantenham o exercício da atividade, relativa ao mesmo vínculo posteriormente a esta data;

IV – os servidores a que se refere a alínea “b” do §1º do art. 10 da lei nº 10.254, de 1990;

V – o contrato nos termos do art. 11 da Lei nº 10.254, de 1990 e da Lei nº 18.185, de 2009.

O acordo em referência se traduz em concomitância, já que tratou especificamente do reconhecimento daqueles servidores não estatutários como contribuintes obrigatórios do RGPS, mesmo objeto do lançamento, **importando em renúncia ao julgamento administrativo**, conforme precedente deste Conselho abaixo transcrito: (Sum. 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.**(grifo do autor)

Diante do exposto, deixo de analisar a alegação recursal de ausência de fato gerador, por concomitância, **somente examinando a prejudicial de decadência daqueles créditos remanescentes no processo**, inclusive por se tratar de matéria de ordem pública, **o que faço a rigor da Súmula STF nº 8.**

O Refisc destaca que em ação mandamental o recorrente obteve decisão favorável **obstando a autoridade de fiscalizar, constituir, cobrar o crédito tributário, assim como praticar qualquer constrição legal, tal como bloqueio de recurso, inscrição em dívida ativa, inclusão em cadastro de inadimplente (CADIN) ou recusa na emissão de certidão negativa, somente cassada em 27/02/2007,** fls. 235 e ss:

(Refisc)

10.Cabe registrar que o presente lançamento fiscal acha-se em consonância com o vigente Acórdão proferido nos autos do Mandado de Segurança - Processo nº 1999.38.00.017818-2, impetrado pelo ESTADO DE MINAS GERAIS contra o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (grifo do autor)

11.O mencionado Acórdão, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, datado de 27/02/2007, decidindo apelação interposta pelo INSS e remessa oficial, denegou a segurança pleiteada pelo Estado e, nesse sentido, eventual recurso especial ou extraordinário que tenha sido interposto não possui efeito suspensivo nos termos do art. 542, § 2º, do Código de Processo Civil. (grifo do autor)

11.1.Desta forma, encontra-se afastada a sentença de primeira instância que impunha óbice ou restrição ao Fisco Federal em suas atribuições de fiscalizar, **constituir e cobrar crédito, de praticar constrições fiscais legais, como o bloqueio de recursos, inscrição em dívida ativa, inclusão no CADIN e recusa de certidão negativa.** (grifo do autor)

11.2.Com o aludido Acórdão, o Estado de Minas Gerais não mais se acha dispensado de qualquer obrigação fiscal por efeito do referido processo de mandado de segurança, especialmente a de pagar/recolher a contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos ocupantes de cargo em comissão e de outros cargos temporários e de empregados públicos em regime celetista ou de outros servidores não titulares de cargo efetivo.

12.Registra-se, ainda, que este lançamento fiscal observou a Súmula Vinculante nº 08/2008, que declarou a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 e fixou o prazo de cinco anos para a constituição do crédito previdenciário, considerando que, no caso do Estado de Minas Gerais, a liminar e a sentença, exaradas no citado Mandado de Segurança, haviam obstado o exercício, pelo Fisco devseu dever de constituir o crédito e, assim, enquanto vigoraram essas decisões, não fluiu o prazo decadência.

Conforme Parecer PGFN nº 688, de 2015, há suspensão fática do decurso decadencial quando decisão do Poder Judiciário impede inclusive aquele lançamento realizado para prevenir a decadência, com sede no art. 63 da Lei nº 9.430, de 1996, sendo o caso dos autos:

(PGFN nº 688, de 2015)

21.Sucedo que, quando a decisão judicial impede o próprio lançamento para prevenir decadência, cominando multa diária e configuração de crime, em caso de eventual descumprimento, a atividade de fiscalização fica paralisada por fato alheio a seu controle, inclusive para fins de aplicação do art. 63 da Lei N° 9.430, de 1996.

22.Esse parece ser o caso em epígrafe, já que a decisão judicial parece ter determinado a paralisação das atividades de fiscalização e proibido o uso da prova até então colhida pela Fiscalização para embasar o lançamento. Ao contrário do previsto (ainda que por omissão ou a contrário senso) pelo CTN, a decisão judicial considerou que o processo administrativo para constituição do crédito tributário era em si ofensivo ao direito de privacidade do contribuinte, porque baseado em quebra indevida de sigilo fiscal.

23.O prosseguimento da atividade pela administração tributária, ainda que mediante simples lançamento preventivo fundado no art. 63 da Lei N° 9430, de 1996 (seguido, assim, da imediata suspensão da exigibilidade do crédito tributário) configuraria, por si só, descumprimento da decisão judicial, além de ser motivo para eivar o lançamento de nulidade, tanto porque baseado em prova considerada ilícita quanto porque contrário a uma decisão judicial específica. Diferente seria a hipótese de a decisão judicial ter determinado somente o desentranhamento do processo administrativo fiscal da prova que considerara ilícita para fins de lançamento, ou de ter determinado tão somente a suspensão da exigibilidade do crédito tributário. (grifo do autor)

24. Enfim, o titular do direito ao crédito não deu causa ao tempo perdido. O tempo decorrido entre a paralisação da atividade administrativa para a constituição do crédito por ordem judicial e a revisão dessa mesma ordem judicial não pode estar inserido no prazo que o Estado possui para "verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível" (art. 142, do CTN). A Administração esteve proibida de aplicar o art. 142 do CTN em relação ao contribuinte beneficiado por decisão judicial com esse teor enquanto tal decisão produziu efeitos. (grifo do autor)

25. Consideramos, assim, que, durante esse período houve suspensão fática da decadência, período de tempo durante o qual a Administração esteve impossibilitada de agir e prosseguir na constituição do crédito tributário por motivo alheio à sua responsabilidade....(grifo do autor)

(...)

26. A Receita Federal do Brasil e a Procuradoria da Fazenda Nacional devem ter apenas o cuidado de distinguir as circunstâncias que efetivamente ensejam a suspensão fática da decadência daquelas que caracterizam perda do prazo para efetivar lançamento para prevenir a decadência. A suspensão fática não é substitutiva do lançamento preventivo e não deve ser aplicada para salvação do crédito tributário decaído.

27. Essa distinção ou cautela, contudo, não é obstáculo à utilização da suspensão fática do prazo decadencial para fundamentar o lançamento antes proibido pelo Poder Judiciário. Pelo contrário, o mecanismo é favorável à fazenda pública, e deve ser utilizado sempre que presentes as circunstâncias fáticas que autorizem sua aplicação, sendo indispensável, inclusive, para fazer cumprir decisões judiciais que revejam proibição anterior de atuação do Fisco.

28. **Por fim, em se tratando de hipótese de suspensão fática do prazo decadencial, este deve ter sua contagem retomada, e não reiniciada, a partir do momento em que o obstáculo desapareceu, ou seja, a partir do momento em que a decisão judicial que impedia a atividade da Administração Tributária perdeu seus efeitos.** (grifo do autor)

29. Em conclusão, é possível responder à PRFN da 5ª Região:

a) **deve ser reconhecida como causa da suspensão tática do prazo decadencial a decisão judicial impeditiva do prosseguimento da fiscalização ou do procedimento administrativo fiscal ou do lançamento preventivo dos tributos;** (grifo do autor)

b) **após o desaparecimento do obstáculo jurídico (revogação da decisão), deve ser retomada a contagem do prazo decadencial pelo prazo remanescente;** (grifo do autor)

- c) a suspensão fática do prazo decadencial não é sucedâneo do lançamento para prevenir a decadência e não pode ser utilizada como nova oportunidade para salvar crédito decaído.

Com efeito, datada a decisão judicial que impediu a autoridade tributária de realizar o lançamento de 12/05/1999, desfeita somente em 27/02/2007, houve *in casu* suspensão fática do prazo decadencial para aqueles créditos relativos às competências de 12/1998 a 12/2006, efetivamente constituídos em 10/11/2008, fls. 247, **portando dentro do período quinquenal**.

Sem razão assim a prejudicial de decadência alegada na peça recursal, **não se apreciando a outra alegação recursal de ausência de fato gerador, por concomitância**.

III. CONCLUSÃO

Voto, por derradeiro, em conhecer parcialmente do recurso voluntário interposto, não se apreciando a matéria discutida judicialmente e, na parte conhecida, rejeitar a prejudicial de decadência nela suscitada.

Assinatura digital

Rodrigo Duarte Firmino