



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

Processo n° 16004.720031/2012-22
Recurso n° Voluntário
Acórdão n° 2401-002.861 – 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 23 de janeiro de 2013
Matéria CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS
Recorrente OLÍMPIA PREFEITURA
Recorrida FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/01/2009 a 30/04/2011

PROGRAMAS DE FRENTE DE TRABALHO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EM ATIVIDADES ORDINÁRIAS DO SERVIÇO MUNICIPAL. FALTA DE COMPROVAÇÃO DO OFERECIMENTO DE CAPACITAÇÃO. OCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO. CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES COMO SEGURADOS EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES.

Incidem contribuições sobre os valores pagos aos participantes dos programas denominados “Frentes de Trabalho”, nos casos em que a prestação do serviço se dá em atividades que consistem em necessidade contínua do órgão público contratante e preenche os requisitos da relação de emprego, mormente, quando não se comprova o oferecimento de cursos de capacitação profissional.

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Período de apuração: 01/01/2009 a 30/04/2011

DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. OMISSÃO NA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DOS SEGURADOS A SERVIÇO DA EMPRESA.

Ao deixar de efetuar a arrecadação da contribuição dos segurados a seu serviço, incidentes sobre a totalidade das remunerações limitadas ao teto legal, o sujeito passivo incorre em descumprimento de obrigação acessória.

ÓRGÃO PÚBLICO. ANOTAÇÃO NA CTPS DE SERVIDOR CONTRATADO SEM CONCURSO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INEXIGIBILIDADE.

Não se pode exigir que os órgãos públicos procedam às anotações em CTPS de servidores contratados sem concurso após a Constituição Federal de 1988.

Recurso Voluntário Provido em Parte.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os membros do colegiado, por unanimidade de votos, dar provimento parcial ao recurso para excluir a multa aplicada no AI n.º 51.116.917-1.

Elias Sampaio Freire - Presidente

Kleber Ferreira de Araújo - Relator

Participaram do presente julgamento o(a)s Conselheiro(a)s Elias Sampaio Freire, Kleber Ferreira de Araújo, Igor Araújo Soares, Elaine Cristina Monteiro e Silva Vieira, Marcelo Freitas de Souza Costa e Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira.

Relatório

Trata-se de Autos de Infração – AI lavrados contra o ente público acima para exigência das contribuições patronais para a Seguridade Social, inclusive aquela destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho – RAT, AI n.º 51.016.920-1, e das contribuições dos segurados, AI n.º 51.016.921-0.

O fato gerador apurado diz respeito a pagamentos decorrentes do programa assistencial denominado “Frentes de Trabalho”, instituído pela Lei Municipal n. 2.898, de 25 de outubro de 2001. Segundo o fisco, o programa admitia trabalhadores com dezoito anos ou mais, residentes a mais de dois anos no Município e com tempo desemprego superior ou igual a seis meses.

Assevera-se que os trabalhadores incluídos na “Frentes de Trabalho” executavam serviços de limpeza, conservação e manutenção do patrimônio público da administração direta e indireta e de bens de entidades privadas sem fins lucrativos.

Informa-se que os participantes recebiam uma bolsa no valor de um salário mínimo e que tinham que cumprir as cláusulas dos termos de adesão, dentre as quais se destaca a carga horária diária de oito horas.

A Autoridade Fiscal considerou os trabalhadores como segurados empregados da Prefeitura, apresentando as seguintes justificativas:

- a) há um contrato de locação de serviço (termo de adesão), pelo prazo de doze a dezoito meses, conforme documentação acostada por amostragem;
- b) há obrigatoriedade de frequência ao local de trabalho, com duração da jornada pré-estabelecida;
- c) os bolsistas do programa “Frentes de Trabalho” faziam jus a benefícios concedidos aos demais servidores, a exemplo de seguro de acidentes pessoais;
- d) existe subordinação jurídica, haja vista a previsão da aplicação de penas de desconto da remuneração e exclusão do programa;
- e) as oito horas de trabalho não dizem respeito à aprendizagem ou capacitação, mas tem por fim atender a necessidades da Prefeitura.

Afirma o fisco que, nos termos dos contratos efetivados para inclusão no programa, verificou estarem presentes os elementos caracterizadores da relação de emprego, além de que não foi detectada situação de emergência ou de excepcional interesse público, que justificasse a contratação nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Também constam do processo os seguintes AI lavrados para aplicação de multa decorrentes do descumprimento de obrigação acessória:

a) AI n.º 51.016.916-3: por deixar o sujeito passivo de arrecadar a contribuição dos segurados, decorrentes dos fatos geradores acima narrados; e

b) AI n.º 51.016.917-1: por deixar o sujeito passivo de inscrever na Previdência Social os participantes do programa “Frentes de Trabalho”.

Cientificada dos lançamentos em 30/01/2012, o Município ofertou defesa, na qual alegou o programa “Frentes de Trabalho” tem caráter eminentemente social, não havendo, portanto, formação do vínculo de emprego.

O referido programa, afirmou, tem por fim promover o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, preparando os participantes para reingresso no mercado de trabalho, mediante capacitação em diversas atividades relacionadas a serviços públicos.

Alegou que os valores disponibilizados ao bolsistas não podem ser equiparados a remuneração, até porque a Constituição veda a contratação de trabalhadores pelo regime da CLT, conforme redação do art. 39, restaurada após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 2.135.

A exigência das contribuições sobre as bolsas do programa “Frentes de Trabalho” fere a autonomia municipal.

Pede o cancelamento das autuações.

A 9.ª Turma de Julgamento da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento - DRJ em Ribeirão Preto (SP) julgou improcedente a impugnação, mantendo integralmente os créditos.

De acordo com entendimento do órgão *a quo*, os bolsistas enquadram-se na previsão da alínea “a” do inciso I do art. 12 da Lei n.º 8.212/1991, por esse motivo, merecem o tratamento de segurados empregados.

Afirma-se que o fato do Município denominar os pagamentos de bolsa não altera o seu caráter contraprestativo. Embora não possa haver o reconhecimento do vínculo empregatício, aduziu a DRJ, é legal a incidência de contribuições previdenciárias.

Alega-se ainda não ter havido a comprovação de que os bolsistas recebiam treinamento.

Inconformado, o sujeito passivo interpôs recurso voluntário, no qual, inicialmente apresentou a legislação estadual e municipal concernentes ao programa denominado “Frentes de Trabalho”, para comprovar que os valores pagos aos participantes tratavam-se de bolsas, concedidas temporariamente a desempregados, os quais eram submetidos à qualificação profissional.

Afirmou que o caráter assistencial e de formação afasta qualquer possibilidade de criação do vínculo de emprego previsto na CLT.

Apresentou jurisprudência que afasta a incidência de contribuições sobre os valores pagos a título de bolsa por participação em programa emergencial de auxílio desemprego, sob a justificativa de inexistir o liame empregatício entre o trabalhador e a ente público, mas vínculo meramente administrativo.

Alega que não se aplicam as disposições da CLT ao referido programa, posto que, conforme a vasta jurisprudência colacionada, os bolsistas somente têm direito às verbas previstas no contrato administrativo e na legislação municipal que embasou o seu ingresso na ação emergencial de auxílio aos desempregados.

Não se caracteriza emprego, defende, a inscrição voluntária em programa social que envolve qualificação e frentes de trabalho similares a mutirões, cuja benesse financeira é o recebimento de ajuda de custo, para prestação de serviços sem controle de jornada de trabalho.

Asseverou que a bolsa recebida pelos participantes tem cunho de ajuda financeira para suprir necessidades como alimentação, transporte, despesas escolares e vestuário, portanto, não se subsume ao conceito jurídico de salário-de-contribuição.

O vínculo previdenciário dos bolsistas, advogou, poderia se dar como facultativo, a exemplo do que ocorre com os estagiários, jamais na condição de segurados empregados.

Sustentou que tributação das verbas sob questão representa verdadeira afronta ao princípio da legalidade, posto que o fisco faz incidir contribuições sobre verba não prevista na Lei n.º 8.212/1991.

Requer o provimento do recurso.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Kleber Ferreira de Araújo, Relator

Admissibilidade

O recurso merece conhecimento, posto que preenche os requisitos de tempestividade e legitimidade.

Incidência de contribuições sobre os repasses efetuados a título de bolsa

A lavratura teve como motivação a suposta prestação de serviços pelos trabalhadores inscritos no programa “Frentes de Trabalho” na condição de segurados empregados.

Afirmou o fisco que a atividade laboral continha os requisitos da alínea “a” do inciso I do art. 12 da Lei n.º 8.212/1991, posto que estariam presentes a subordinação, a não eventualidade e a remuneração. Feita essa constatação, foram os trabalhadores enquadrados como segurados empregados e apuradas as contribuições previdenciárias incidentes sobre os valores repassados pela Municipalidade aos participantes do programa.

O sujeito passivo, para afastar a tributação, alegou que inexistia vínculo de emprego, conforme prescrevem as leis estadual e municipal que tratam do programa “Frentes de Trabalho”. Asseverou que os pagamentos referem-se a bolsas de caráter assistencial, além de que eram disponibilizadas para fazer frente a despesas dos participantes, os quais eram submetidos a programas de capacitação para reingresso no mercado de trabalho.

Confrontemos, então, os argumentos e as provas.

Observa-se que a Lei Municipal n.º 2.898, de 25 de outubro de 2001, prevê que o ingresso no programa “Frentes de Trabalho” tem por finalidade oferecer, aos desempregados residentes no Município de Olímpia, ocupação, renda e qualificação profissional, mediante a realização de cursos promovidos diretamente pela Prefeitura ou mediante convênio com entidades educacionais (art. 1.º e § 1.º do art. 2.º).

Nos termos do parágrafo único do art. 5.º do mesmo diploma legal, a participação no programa não implica em reconhecimento de vínculo empregatício.

De fato, se a situação fática encontrada pelo fisco coincidissem com os ditames da Lei n.º 2.898/2001, certamente não haveria de se exigir contribuições sobre as bolsas fornecidas pelo programa assistencial.

Todavia, o relato do fisco dá conta da ocorrência de prestação de serviço pelos trabalhadores incluídos no programa nas atividades de manutenção, limpeza e conservação do patrimônio público e de entidades privadas sem fins lucrativos. Afirmou a Autoridade Fiscal que o trabalho era realizado em jornada de oito horas diárias, com subordinação, haja vista a possibilidade de aplicação de penas aos que não seguissem as normas constantes em termo de adesão.

O órgão recorrido, por sua vez, justificou a manutenção do lançamento principalmente no fato da Prefeitura não ter comprovado a realização de cursos de capacitação profissional dirigidos aos participantes do programa “Frentes de Trabalho”.

Esse ponto, diga-se de passagem, não chegou a ser contraditado pela recorrente, que não trouxe aos autos nenhum documento que pudesse atestar que os trabalhadores receberam os alegados treinamentos.

O que se observa que é os integrantes do programa laboravam em atividades típicas do serviço público municipal, mediante o pagamento de um valor fixo mensal, acrescido de outras vantagens concedidas aos servidores públicos municipais, a exemplo de seguro de vida.

A designação dos trabalhadores para as atividades acima mencionadas contraria o que dispõe a Lei Paulista n.º 10.321, de 08 de junho de 1999, que criou o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego, a qual prescreve:

Art. 6.º A participação do bolsista no Programa Emergencial de Auxílio Desemprego implica na colaboração, em caráter eventual, mediante a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município, ou de órgãos públicos, sem vínculo de subordinação, para o exercício de tarefas que não constituam atribuições destes órgãos ou objeto de contratação e também sem comprometimento das atividades já desenvolvidas. (grifos nossos).

Ao criar o programa, que serviu de inspiração para ação semelhante no âmbito do Município de Olímpia, o legislador estadual teve a cautela de impor barreiras para evitar que os participantes das “Frentes de Trabalho” fossem alocados em substituição à mão de obra rotineiramente utilizada pelos órgãos públicos, de modo que o referido programa não viesse retirar do mercado de trabalho pessoas que já atuavam na prestação de serviço, como funcionários públicos ou na condição de terceirizados. O que representaria uma incoerência sem tamanho.

Ocorre que os trabalhadores das “Frentes de Trabalho” laboravam em atividades típicas do serviço público municipal, desvirtuando o objetivo da ação assistencial.

Esse mesma situação foi enfrentada por essa Turma, no julgamento do processo n.º 159383.000282/2010-86, no qual prevaleceu o entendimento de que haveria incidência de contribuições sobre os valores pagos a trabalhadores integrantes de programa semelhante, cuja prestação de serviço a outro município paulista preenchia os requisitos da relação de emprego.

Peço licença para transcrever excerto do voto do Conselheiro Relator Marcelo Freitas de Souza Costa:

“Em que pese os argumentos da recorrente, estes não são capazes de excluir do levantamento, os valores pagos aos segurados.

Como bem salientou o Auditor Fiscal, embora houvesse referida cláusula, restou comprovados os requisitos que caracterizam os

trabalhadores como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Referidos laboristas, cumpriam jornada de trabalho pré fixada, recebiam remuneração, havia a personalidade já que não poderiam se fazer substituir por outro e recebiam ordens a serem cumpridas, o que demonstra claramente a subordinação.

Ademais, pelo próprio termo utilizado na lei municipal, verifica-se que não haveria como os trabalhos serem realizados sem a subordinação, conforme quer fazer entender o recorrente. Senão, quais seriam as atividades práticas realizadas em prol da municipalidade? Seriam os próprios trabalhadores a definir o que, como e onde realizá-las? Certamente que não.

Embora conste na lei municipal que a concessão das referidas bolsas não geraria vínculo empregatício com a prefeitura, os trabalhadores se enquadram perfeitamente na qualidade de segurados obrigatórios da Previdência Social, devendo haver o recolhimento das contribuições incidentes sobre as remunerações auferidas.”

Esse foi o voto condutor do acórdão n.º 2401-002.529, que, por unanimidade, negou provimento ao recurso voluntário, mantendo integralmente as contribuições incidentes sobre os valores pagos a título de bolsa aos participantes do programa “Frentes de Trabalho”.

Voltando ao caso que nos é posto, já é possível se concluir que, tendo os trabalhadores laborado em atividades ordinárias do serviço municipal, mediante remuneração e sob subordinação à Prefeitura Municipal, são os mesmos enquadrados perante o Regime Geral de Previdência Social, na condição de segurados empregados, sendo devidas as contribuições sobre as remunerações percebidas.

A obrigação de reter a contribuição dos segurados

A par das considerações acima, acerca do enquadramento previdenciário dos participantes das “Frentes de Trabalho” da Prefeitura de Olímpia como segurados empregados, é exigível do sujeito passivo a obrigação de efetuar a arrecadação das contribuições dos segurados, mediante desconto da remuneração, conforme determina a Lei n.º 8.212/1991, *verbis*:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas: (Redação dada pela Lei nº 8.620, de 5.1.93)

I - a empresa é obrigada a:

a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;

(...)

Devemos, assim, ter como procedente a multa aplicada em face do não cumprimento da obrigação acima tratada.

A obrigação de inscrever os segurados no RGPS

Afirma o fisco que a Prefeitura autuada deixou de inscrever os segurados no RGPS, pois, embora tenha apresentado os termos de adesão ao programa “Frentes de Trabalho”, deixou de efetuar o registro dos trabalhadores no livro ou ficha própria, bem como não fez a anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, nem declarou as remunerações correspondentes na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP.

Essa autuação não procede, posto que as três condutas apontadas não justificam a aplicação da multa imposta, conforme veremos.

A acusação da falta de lançamento nas fichas de registro de empregados contradiz trecho do próprio relato do fisco, posto que há ali informação em sentido diverso, conforme excerto que transcrevemos:

“4.8. As fichas de frequência, conforme documentos por amostragem de fls. 690/1442 e as fichas de registro de empregados, por amostragem de fls. 1538/1589, apresentavam um controle, do comparecimento do trabalhador no local de prestação de serviços, salário, eventuais faltas, transferências para outros locais, horário de trabalho, descanso semanal e demais ocorrências características da relação de emprego.”(fl. 1643)

Há de se concluir que havia o lançamento dos trabalhadores nas fichas de registro de empregados, não se configurando a falta quanto a esse aspecto.

Por outro lado, a anotação na CTPS não poderia ser exigida do Município, posto que a teor da Súmula TST n.º 363, o servidor contratado sem concurso somente faz jus ao recebimento dos salários e dos valores relativos aos depósitos do FGTS. Eis o verbete:

TST Enunciado nº 363 - Res. 97/2000, DJ 18.09.2000 - Republicação - DJ 13.10.2000 - Republicação DJ 10.11.2000 - Nova Redação - Res. 111/2002, DJ 11.04.2002 - Nova redação - Res. 121/2003, DJ 21.11.2003 Contratação de Servidor Público sem Concurso - Efeitos e Direitos A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

Assim, não se pode punir a autuada pela falta de anotação na CTPS, posto que essa conduta não lhe poderia ser exigida, conforme a Súmula do TST transcrita. O vínculo do trabalhador para com a Municipalidade era comprovado mediante contrato administrativo, cujo instrumento é o termo de adesão.

Quanto à falta de declaração dos segurados na GFIP, esta é obrigação acessória que, uma vez descumprida, é punida com a multa prevista no art. 32-A, I, da Lei n.º

8.212/1991, não podendo ser objeto de autuação sob outro fundamento legal, sob pena da ocorrência de dupla penalidade pelo mesmo fato, o que não pode ser admitido.

Deve-se então cancelar a multa relativa ao AI n.º 51.116.917-1.

Conclusão

Voto por dar provimento parcial ao recurso para excluir a multa aplicada no AI n.º 51.116.917-1.

Kleber Ferreira de Araújo