



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

**Processo n°** 19563.000073/2007-39  
**Recurso n°** 255.699 Voluntário  
**Acórdão n°** **2302-01.823 – 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária**  
**Sessão de** 16 de maio de 2012  
**Matéria** CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - NFLD  
**Recorrente** MUNICÍPIO DE ANANINDEUA - PREFEITURA MUNICIPAL  
**Recorrida** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

Período de apuração: 01/03/2003 a 31/12/2005

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.

NFLD. RELATÓRIO FISCAL. NÃO DISCRIMINAÇÃO DOS FATOS GERADORES. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA.

Não incorre em cerceamento do direito de defesa o lançamento tributário cujo Relatório Fiscal deixar arrolar, de forma discriminada, os fatos geradores lançados, nas hipóteses em que estes forem apurados, diretamente, a partir do exame das informações prestadas pelo sujeito passivo, ou por este declaradas em documentos elaborados pela própria empresa, confeccionados sob sua orientação, comando, domínio e responsabilidade, uma vez que são do seu inteiro conhecimento.

LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO. 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 desta 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 negar provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto que integram o julgado.

Marco André Ramos Vieira - Presidente.

Arlindo da Costa e Silva - Relator.

Participaram da sessão de julgamento os Conselheiros: Marco André Ramos Vieira (Presidente de Turma), Manoel Coelho Arruda Junior (Vice-presidente de turma), Liége Lacroix Thomasi, Adriana Sato e Arlindo da Costa e Silva.

## Relatório

Período de apuração: 01/03/2003 a 31/12/2005

Data da lavratura da NFLD: 22/12/2006.

Data da Ciência da NFLD: 29/01/2007.

Trata-se de Notificação Fiscal de Lançamento de Débito - NFLD mediante a qual se formaliza o lançamento de contribuições previdenciárias destinadas ao custeio da Seguridade Social a cargo dos segurados obrigatórios do RGPS, assim considerados os servidores públicos municipais ocupantes de cargos temporários e comissionados e os exercentes de mandato eletivo, na qualidade de segurados empregados, incidentes sobre os respectivos Salários de Contribuição, conforme descrito no Relatório Fiscal a fls. 148/157.

Relata a Autoridade Lançadora que no lançamento em foco foram considerados os valores constantes nas folhas de pagamento e notas de empenho examinadas, havendo sido abatidos os valores constantes das guias de recolhimento registradas nos sistemas informatizados do INSS, no período de 01/2002 a 12/2005, resultando no lançamento de apenas as competências com diferenças entre o valor devido e o efetivamente recolhido.

Os fatos geradores foram apurados a partir do exame das folhas de salários pagos a empregados e das notas de empenho.

Irresignado com o supracitado lançamento tributário, o sujeito passivo apresentou impugnação a fls. 167/173.

A Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Belém/PA lavrou Decisão Administrativa textualizada no Acórdão a fls. 469/477, julgando procedente o lançamento e mantendo o crédito tributário em sua integralidade.

O Sujeito Passivo foi cientificado da decisão de 1ª Instância no dia 12 de novembro de 2007, conforme Aviso de Recebimento a fl. 484.

Inconformado com a decisão exarada pelo órgão administrativo julgador *a quo*, o ora Recorrente interpôs recurso voluntário, a fls. 485/491, respaldando sua inconformidade em argumentação desenvolvida nos seguintes termos:

- Que o Recorrente não é uma empresa, mas, sim, uma pessoa jurídica de direito público interno. Aduz que o contribuinte é o município de Ananindeua e não o seu Prefeito;
- Que o lançamento é nulo, pois nele não se encontram os cálculos da contribuição exigida nem dos juros aplicados;
- Que a NFLD é nula, pois não discrimina os nomes dos empregados individualmente, nem o período referente aos detentores de mandato eletivo;
- Que os valores lançados constantes do Relatório de Lançamento não têm consistência e que a competência 13/2004 está lançada em duplicidade;
- Que os valores lançados não são os das contribuições descontadas e não repassadas, mas, sim, os valores das próprias remunerações dos empregados;
- Que no Relatório de Lançamento, ora a auditora lançava a exigência sob o título de DEDUÇÕES, como por exemplo nas competências 08/2004, 09/2004 e 10/2004, ora sob o título de SEGURADOS, como por exemplo nas competências 01/2004 e 04/2004.

Ao fim, requer que a exigência seja julgada inconsistente.

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 12/11/2007. Havendo sido o recurso voluntário protocolado no dia 21 do mesmo mês e ano, há que se reconhecer a tempestividade do recurso interposto.

Estando presentes os demais requisitos de admissibilidade do recurso, dele conheço.

### **2. DAS QUESTÕES PRELIMINARES AO MÉRITO:**

#### **2.1. DA SUJEIÇÃO PASSIVA**

Propugna o Recorrente que o município de Ananindeua não é uma empresa, mas, sim, uma pessoa jurídica de direito público interno. Aduz que o contribuinte é o município de Ananindeua, e não o seu Prefeito;

Cumpra neste comenos esclarecer que o sujeito passivo da obrigação tributária objeto do presente lançamento é o município de Ananindeua, sobre o qual, na condição de contribuinte, repousa a responsabilidade pelas obrigações decorrentes do vertente lançamento.

**Código Tributário Nacional - CTN**

*Art. 121. Sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.*

*Parágrafo único. O sujeito passivo da obrigação principal diz-se:*

*I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador;*

*II - responsável, quando, sem revestir a condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa de lei.*

Por outro viés, para os fins das obrigações tributárias assentadas na Lei nº 8.212/91, figura contido no conceito de empresa, por expressa determinação legal, não somente a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, como também os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, dentre estes, o município.

**Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**

*Art. 15. Considera-se:*

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

*II - empregador doméstico - a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico.*

*Parágrafo único. Equipara-se a empresa, para os efeitos desta Lei, o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreira estrangeiras. (Redação dada pela Lei nº 9.876/99).*

Importa salientar que art. 41 da Lei de Custeio da Seguridade Social imputava ao dirigente de órgão público a responsabilidade pessoal pelo descumprimento de obrigação acessória, mas nunca a responsabilidade pelo recolhimento de obrigação tributária principal. Esta sempre pesou sobre o órgão público, tanto que o presente lançamento houve-se por lavrado em desfavor do Município de Ananindeua – Prefeitura Municipal, e não em face de seu prefeito.

**Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**

*Art. 41. O dirigente de órgão ou entidade da administração federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, responde pessoalmente pela multa aplicada por infração de dispositivos*

*desta Lei e do seu regulamento, sendo obrigatório o respectivo desconto em folha de pagamento, mediante requisição dos órgãos competentes e a partir do primeiro pagamento que se seguir à requisição.*

Nada obstante, o dispositivo legal acima invocado foi revogado por meio do art. 65 da Medida Provisória nº 449 de 2008, sendo tal revogação, em seguida, ratificada pelo art. 79 da Lei nº 11.941/2009. Em consequência, restou o citado dispositivo legal totalmente extirpado do Direito Positivo Brasileiro, de molde que, hodiernamente, a responsabilidade pelo descumprimento de obrigação tributária acessória repousará sobre o ente estatal, não sobre o seu dirigente.

## 2.2. DO CERCEAMENTO DE DEFESA

Pondera o Recorrente que a NFLD é nula, pois não discrimina os nomes dos empregados individualmente, nem o período referente aos detentores de mandato eletivo. Aduz que a nulidade se estende ao lançamento, pois nele não se encontram os cálculos da contribuição exigida nem dos juros aplicados.

Não procede.

Ao contrário do que afirma o Recorrente, a não identificação dos segurados no corpo da NFLD não implica nulidade do lançamento. Isto porque os fatos geradores então lançados foram apurados diretamente da análise das folhas de pagamento e das notas de empenho, documentos estes apresentados pelo sujeito passivo à fiscalização, elaborados sob o seu domínio e responsabilidade, e confeccionados sob seu comando e orientação, beirando ao burlesco a alegação de que desconhece quais seriam esses segurados.

Nesse contexto, sendo do conhecimento do Recorrente os beneficiários das remunerações objeto da NFLD supramencionada, bem como os respectivos valores recebidos, revela-se despicienda a identificação dos aludidos segurados no Relatório Fiscal desta NFLD.

Destaca-se que os somatórios dos montantes devidos pelos segurados empregados abrangidos pelo presente lançamento encontram-se devidamente dispostos, por competência, no Discriminativo Analítico de Débito, de molde que a sua correção poderia ter sido sindicada imediatamente pelo sujeito passivo.

Conforme bem acentuou o Recorrente, nos relatórios que compõem o lançamento não se encontram especificados os cálculos das contribuições exigidas, nem os juros aplicados. Tal circunstância deriva do fato de os valores apurados pela fiscalização terem sido exatamente aqueles consignados a título de desconto da remuneração dos segurados assentados nas folhas de pagamento apresentadas pelo Município, os quais foram determinados e calculados pelo próprio Recorrente, mediante a aplicação das alíquotas assinaladas na lei sobre o salário de contribuição de cada um dos segurados, o que demonstra ser esdrúxula e desprovida de razoabilidade a alegação do ente federativo em foco, de que desconhece como os cálculos foram efetuados.

Nessa perspectiva, como pode o Notificado vir aos autos contrapor argumentos fundados em cerceamento de defesa, na medida em que conhece, mais do que ninguém, a

origem do lançamento e que os valores descontados resultaram da aplicação, por ele mesmo executada, das alíquotas devidas sobre o salário de contribuição dos segurados empregados constantes de folhas de pagamento?

No que pertine à taxa de juros, convidamos o Recorrente a um passeio pelas folhas 04 e 08 dos autos - folhas 1 e 2, respectivamente, do Discriminativo Sintético de Débito - onde remontam demonstrados, por competência e levantamento, os valores originários da exação e de seus acréscimos legais em valores absolutos.

Ante o alvoroço do Recorrente, não custa lembrar que o art. 34 da Lei de Custeio da Seguridade Social, na redação vigente à época do lançamento, previa que, sobre as contribuições previdenciárias, incluídas ou não em notificação fiscal de lançamento, pagas com atraso, objeto ou não de parcelamento, haveria a incidência de juros equivalentes à taxa Selic, calculada mês a mês, e de 1%, nos meses de vencimento ou pagamento.

**Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**

*Art. 34. As contribuições sociais e outras importâncias arrecadadas pelo INSS, incluídas ou não em notificação fiscal de lançamento, pagas com atraso, objeto ou não de parcelamento, ficam sujeitas aos juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, a que se refere o art. 13 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, incidentes sobre o valor atualizado, e multa de mora, todos de caráter irrelevável. (Artigo restabelecido, com nova redação dada e parágrafo único acrescentado pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).*

*Parágrafo único. O percentual dos juros moratórios relativos aos meses de vencimentos ou pagamentos das contribuições corresponderá a um por cento.*

Ora, os diplomas jurídicos que fornecem esteio ao mecanismo de incidência de juros encontram-se identificados, de maneira pormenorizada, no relatório intitulado FLD - Fundamentos Legais do Débito, a fl. 69, enquanto que a taxa Selic é divulgada mês a mês, pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto, Divisão de Administração do Selic (Demab/Dicel) do Banco Central do Brasil, podendo ser acessada, a qualquer tempo, na página do BCB na Internet ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)), sendo, portanto, de conhecimento notório e público, circunstância que dispensa a prova nos autos, a teor do art. 334, I do CPC.

A Notificada teve oportunidade de demonstrar, se fosse o caso, tanto na fase de impugnação como agora, em sede recursal, que os valores absolutos lançados, apurados pela fiscalização diretamente nas folhas de pagamento e GFIP do Recorrente, não estariam condizentes com a realidade. Não o fez. Optou por alegar simplesmente que a fiscalização omitiu informações, as quais eram do seu próprio conhecimento, eis que obtidas diretamente dos documentos por ela elaborados.

A carência de razoabilidade e fundamento também se mostra presente na alegação do Município insurgente de que não fora informado a que mandato se refere o lançamento - se de vereadores, prefeito e vice-prefeito -, e o período de apuração - se desde 01/2002 ou se a partir de 09/2004.

Ora, o lançamento em realce é fruto de procedimento de fiscalização realizado na Prefeitura Municipal de Ananindeua, nos termos comandados no MPF nº

09313751, a fls. 139/142, não estando abrangidos pelo lançamento quaisquer segurados vinculados à Câmara Municipal, como assim se mostram os vereadores. Dessarte, não demanda o consumo de altas energias intelectuais a conclusão de que integram o lançamento em pauta, na condição de segurado empregado exercente de mandato eletivo municipal, tão somente o prefeito e vice prefeito, os únicos constantes dessa categoria na folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Ananindeua.

De outro canto, o Relatório Fiscal, em seu item 1.7, a fl. 149, é taxativo e claro ao assinalar, nestes exatos termos, que: *“Também, foram apurados as contribuições dos exercentes de mandato eletivo, de acordo com a alínea J do inciso I do art. 12 da Lei 8.212 de 1991, acrescentado pela Lei 10.887, de 18 de junho de 2004 e Portaria MPS 133, de 02.05.2006, **com eficácia a partir de 19.09.2004**, que, independentemente da existência de regime próprio de previdência, passaram a ser segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social. Os grifos não constam no original.*

Nem precisava ir tão longe: O próprio item 2 do Relatório Fiscal a fl. 152 informa que *“2.1. O lançamento constitui o crédito previdenciário para as competências 03/2003, 01/2004, 04/2004 a 05/2004, 07/2004 a 11/2004, 13/2004, 12/2005 a 13/2005”*, o que por si só afasta qualquer de o período de apuração ter começado em janeiro de 2002.

Como visto, verifica-se que a NFLD em relevo foi lavrada de acordo com os dispositivos legais e normativos que disciplinam a matéria, tendo o agente notificante demonstrado, de forma clara e precisa, a ocorrência dos fatos geradores da contribuição previdenciária, fazendo constar, nos relatórios que compõem a Notificação, de forma discriminada por estabelecimento, levantamento e competência, os fatos geradores da exação, as destinações de cada tributo, os montantes apurados, bem como as diferenças a serem recolhidas.

O Relatório Fiscal expõe todos os elementos que motivaram a lavratura da vertente NFLD e o Relatório Fundamentos Legais do Débito encerra todos os dispositivos legais que amparam o procedimento adotado e as rubricas lançadas.

O lançamento encontra-se revestido de todas as formalidades exigidas por lei, dele constando, além dos relatórios já citados, os MPF, TIAD e TEAF, dentre outros, havendo sido o Sujeito Passivo cientificado de todas as decisões de relevo exaradas no curso do presente feito, restando garantido dessarte o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa ao Notificado.

Inexiste pois qualquer vício na formalização do débito a amparar a alegação de cerceamento de defesa erguida pelo Recorrente.

Vencidas as preliminares, passamos diretamente ao exame 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 de 1ª instância não expressamente contestadas pelo sujeito passivo em seu instrumento de Recurso Voluntário, **as quais se presumirão como anuídas pela parte.**

### 3.1 – DA CONSISTÊNCIA DO LANÇAMENTO

Alega o Recorrente que os valores lançados constantes do Relatório de Lançamento, não têm consistência. Afirma que a soma dos valores lançados alcança apenas a quantia de R\$ 672.310,16 e não R\$ 709.682,54 como consta na NFLD. Aduz, de outra parte, que a competência 13/2004 está lançada em duplicidade.

Logo de plano mostra-se relevante iluminar que os atos administrativos, assim como seu conteúdo, gozam de presunção legal *iuris tantum* de legalidade, legitimidade e veracidade.

Diferentemente do que ocorre com as pessoas jurídicas de direito privado, que se formam a partir da vontade humana, as pessoas jurídicas de direito público tem sua existência legal em razão de fatos históricos, da Constituição do país, de leis ou tratados internacionais, visando ao atingimento de certos fins de interesse da coletividade, estruturando-se juridicamente, ao influxo de uma finalidade cogente, eis que vinculada ao princípio da constitucional da finalidade.

Muito embora a Administração Pública se submeta primordialmente ao regime jurídico de direito público, nas ocasiões em que sua subsunção ao regime de direito privado se revela preponderante, a sua submissão não é absoluta, uma vez que a necessidade de satisfação dos interesses coletivos exige a outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração pública, tanto para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem estar coletivo como para a própria e eficaz prestação de serviços públicos. Tais prerrogativas e privilégios existem e subsistem mesmo quando o Ente Público se equipara ao privado, eis que inerentes à ideia de dever irremissível do Estado, bem como à supremacia dos interesses coletivos que representa em contraposição aos interesses individuais de natureza privada.

Justificam-se as prerrogativas e privilégios da Administração Pública pela circunstância de serem os atos administrativos emanações diretas do Poder Público em favor da coletividade, impondo-se-lhes a premência de serem ornados de determinados atributos que os distingam dos atos jurídicos de direito privado, o que lhes confere características intrínsecas próprias e condições peculiares de atuação na sociedade, como nessa qualidade se apresentam a presunção de legitimidade, a imperatividade e a auto-executoriedade.

*Relembrando 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).

Nessa vertente, a presunção de legitimidade do ato administrativo relaciona-se aos seus aspectos jurídicos. Em consequência, 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*”, do qual decorre a circunstância de serem presumidos como verdadeiros os fatos alegados pela Administração, até a prova em sentido diverso.

Na arguta visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a presunção de veracidade e legitimidade 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, 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). 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.

Nessa toada, por serem dotados os atos administrativos de prerrogativas que derogam o direito comum perante a administração, urge serem analisados sob a luz que dimana do regime jurídico de direito público que os rege.

Neste comenos, digressionando superficialmente sobre os meios de prova admissíveis em direito, percebemos que o art. 332 do Código de Processo Civil considera como hábeis a provar a verdade dos fatos todos os meios legais, assim como aqueles moralmente legítimos, ainda que não especificados no Código.

A partir da interpretação sistemática do ora revisitado dispositivo, perante o dogma do contraditório e da ampla defesa encartado nos incisos LV e LVI do art. 5º da CF/88, conclui-se ser aceitável a utilização no processo administrativo ou judicial de todos os meios de prova, desde que moralmente legítimos e colhidos, direta ou indiretamente, sem infringência às normas de direito material.

Visitando as páginas do CPC, nossas retinas são expostas ao preceito inscrito no inciso IV do art. 334, que assenta de forma expressa não depender de prova no processo os fatos em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

#### **Código de Processo Civil**

*Art. 332. Todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa.*

*Art. 334. Não dependem de prova os fatos:*

*(...)*

*IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.*

Vale lembrar que as presunções, assim como os indícios, são também conhecidas como prova indireta. Nessa perspectiva, enquanto os meios ordinários de prova fornecem ao julgador a ideia objetiva do fato que se almeja provar, na presunção, os fatos afirmados não se referem ao meio de prova apresentado, mas a um outro fato ordinário não comprovado nos autos mas conexo ao fato probante, que com ele se relaciona, e de cujo conhecimento, através de um raciocínio lógico, atrai a conclusão de ocorrência do primeiro. A estrutura do raciocínio empregado é a do silogismo, figurando como premissa menor um fato conhecido e provado nos autos e como premissa maior a verdade contida nesse fato auxiliar, cuja ocorrência se deduz pela experiência do que ordinariamente acontece.

Colhemos da melhor doutrina que, “*nesse caso, o juiz conhecerá o fato probando indiretamente. Tendo como ponto de partida o fato conhecido, caminha o juiz, por via do raciocínio e guiado pela experiência, ao fato por provar*” (Moacyr Amaral dos Santos, Primeiras Linhas de Direito Processual Civil - 2º Volume, São Paulo: Saraiva, 1995).

Consoante tal estrutura, se um determinado fato jurídico realmente vem a ocorrer, dele sucederá o fato que se deseja provar, em razão do que comumente acontece. Em hipóteses tais, quando na base do silogismo se chega a um fato que ordinariamente acontece, da conclusão se autoriza que se extraia uma presunção, eis que o fato presumido é uma consequência verossímil do fato conhecido.

Assim, as presunções legais decorrem de um raciocínio sugerido pelo ordenamento legal, devendo tal situação restar expressamente consignada na lei. Sua eficácia probatória, todavia, pode admitir ou não de prova em sentido contrário. Nesse contexto, na presunção absoluta a parte invocadora da presunção não está obrigada a provar o fato presumido, mas sim, o fato no qual a lei se assenta, não admitindo qualquer prova em contrário. De modo diverso, na presunção relativa, a lei estabelece que o fato presumido é havido como verdadeiro até que a ele se oponha prova em contrário.

No caso *sub examine*, a presunção de veracidade dos atos administrativos decorre do princípio da legalidade estatuído no *caput* do art. 37 da *Lex Excelsior*, sendo considerada, para efeitos processuais, uma presunção legal *iuris tantum* e, dessarte, um meio de prova válido no processo.

Deflui da interpretação sistemática dos dispositivos encartados nos artigos 19, II da CF/88 e 364 do CPC que os fatos consignados em documentos públicos carregam consigo a presunção de veracidade atávica aos atos administrativos, ostentando estes fé pública, a qual não pode ser recusada pela Administração Pública, devendo ser admitidos como verdadeiros até que se produza prova válida em contrário.

**Constituição Federal de 1988**

*Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

(...)

*II - recusar fé aos documentos públicos;*

(...)

**Código de Processo Civil**

*Art. 364. O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença.*

A Suprema Corte de Justiça já irradiou sem em seus arestos a interpretação que deve prevalecer na pacificação do debate em torno do assunto, sendo extremamente convergente a jurisprudência dela promanada, como se pode verificar nos julgados a seguir alinhados, cujas ementas rogamos vênias para transcrevê-las.

*AgRg no RMS 19918 / SP*

*Relator(a) Ministro OG FERNANDES*

*Órgão Julgador T6 - SEXTA TURMA*

*Data da Publicação/Fonte: DJe 31/08/2009*

**MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO ADMINISTRATIVO CASSATÓRIO DE APOSENTADORIA.**

*CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO SOBRE A QUAL PENDE INCERTEZA NÃO RECEPCIONADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO.*

*EXTINÇÃO DO MANDAMUS DECRETADO POR MAIORIA. VÍNCULO FUNCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO ATRAVÉS DOS ARQUIVOS DA PREFEITURA. MOTIVO DE FORÇA MAIOR. INCÊNDIO. EXISTÊNCIA DE CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO EXPEDIDA PELA PREFEITURA ANTES DO SINISTRO. DOCUMENTO PÚBLICO. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE.*

*1. Esta Corte Superior de Justiça possui entendimento firmado no sentido de que o documento público merece fé até prova em contrário. No caso, o recorrente apresentou certidão de tempo de serviço expedida pela Prefeitura do Município de Itobi/SP - a qual comprova o trecho temporal de 12 anos, 3 meses e 25 dias relativos ao serviço público prestado à referida Prefeitura entre 10/3/66 a 10/2/78 - que teve firma do então Prefeito e Chefe do Departamento Pessoal e foi reconhecida pelo tabelião local.*

*2. Ademais, é incontroverso que ocorreu um incêndio na Prefeitura Municipal Itobi/SP em dezembro de 1992.*

*3. Desse modo, a certidão expedida pela Prefeitura de Itobi, antes do incêndio, deve ser considerada como documento hábil a comprovar o tempo de serviço prestado pelo recorrente no período de 10/3/66 a 10/2/78, seja por possuir fé pública - uma vez que não foi apurada qualquer falsidade na referida certidão -, seja porque, em virtude do motivo de força maior acima mencionado, não há como saber se os registros do recorrente foram realmente destruídos no referido sinistro.*

*4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*EREsp 123930 / SP*

*Relator(a) Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS*

*Órgão Julgador CE - CORTE ESPECIAL*

*Data da Publicação/Fonte: DJ 15/06/1998 p. 2*

*PROCESSUAL - PROVA - COPIA XEROGRAFICA - AUTENTICAÇÃO POR FUNCIONARIO DE AUTARQUIA - EFICACIA PROBATORIA.*

*Autenticada por servidor publico que tem a guarda do original, a reprografia de documento publico merece fé, ate demonstração em contrario. Em não sendo impugnada, tal reprografia faz prova das coisas e dos fatos nelas representadas (CPC, art. 383).*

*EREsp 265552 / RN*

*Relator(a) Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA*

*Órgão Julgador S3 - TERCEIRA SEÇÃO*

*Data da Publicação/Fonte: DJ 18/06/2001 p. 113*

*EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA. PLANILHA APRESENTADA PELO INSS EM QUE CONSTA PAGAMENTO ADMINISTRATIVO DAS DIFERENÇAS RECLAMADAS. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE.*

*"As planilhas de pagamento da DATAPREV assinadas por funcionário autárquico constituem documento público, cuja veracidade é presumida." (REsp 183.669)*

*O documento público merece fé até prova em contrário. Recurso que merece ser conhecido e provido para excluir da liquidação as parcelas constantes da planilha, apresentada pelo INSS e não impugnada eficazmente pela parte ex-adversa, prosseguindo a execução por eventual saldo remanescente.*

*Embargos conhecidos e acolhidos.*

Nessa prumada, existindo no mundo jurídico um ato administrativo comprovado por documento público, passa a militar em favor do ente público a presunção de legitimidade e veracidade das informações nele assentadas. Como prerrogativa inerente ao Poder Público, presente em todos os atos de Estado, a presunção de veracidade subsistirá no processo administrativo fiscal como meio de prova hábil a comprovar as alegações do órgão tributário, cabendo à parte adversa demonstrar, ante a sua natureza relativa, por meio de documentos idôneos, a desconformidade com a realidade dos assentamentos em realce.

Tais conclusões não discrepam do entendimento esposado pelo Mestre Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995), *ad litteris et verbis*:

*Os atos administrativos (...) nascem com a presunção de legitimidade (...). A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que arguidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidação. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade, os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos (...). Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal, ou ideológico, a prova do defeito apontado ficará -sempre a cargo do impugnante e, até sua anulação, o ato terá plena eficácia.*

Diante desse quadro, tratando-se a Notificação Fiscal de Lançamento de Débito - NFLD de documento público representativo de Ato Administrativo formado a partir da manifestação da Administração Tributária, levada a efeito através de agentes públicos, não há como se negar a veracidade do conteúdo. Ostentando, todavia, tal presunção eficácia relativa, esta admite prova em contrário a ônus da parte interessada.

Ocorre, todavia, que a intervenção recursal aportada pelo Recorrente não honrou ultrapassar o frágil âmbito da textualidade das alegações de inconsistência e de duplicidade de lançamento, não vindo estas devidamente escoltadas pelos indispensáveis indícios de prova material do Direito alegado, não logrando, assim, afastar a fidedignidade do conteúdo da Notificação Fiscal em debate.

Nessas circunstâncias, havendo um documento público com presunção de veracidade não impugnado eficazmente pela parte contrária, o desfecho há de ser em favor desta presunção.

Nesse sentido remansa a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende dos seguintes julgados:

*MS 12756 / DF*

*Relator(a) Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA*

*S3 - TERCEIRA SEÇÃO*

*Data da Publicação/Fonte: DJe 08/05/2008*

*MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROCURADOR FEDERAL. PROMOÇÃO. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS CONTRACHEQUES E FOLHA DO SISTEMA SIAPE. RETIFICAÇÃO DOS ATOS DE PROMOÇÃO DO IMPETRANTE. EFEITOS RETROATIVOS DESDE A DATA EM QUE DEVERIA SER PROMOVIDO NAS CATEGORIAS APROPRIADAS.*

*1. Têm presunção de veracidade contracheques e folha do Sistema SIAPE apresentados por procurador federal que pretende ser promovido com base no enquadramento funcional previsto naqueles documentos públicos. Ausência de apresentação de prova, pelo impetrado, que afastasse a fé pública dos referidos documentos.*

*2. Segurança concedida. Retroativos a partir da data em que deveriam ter ocorrido as promoções do impetrante.*

*REsp 1059007 / SC*

*Relator(a) Ministro FRANCISCO FALCÃO*

*Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA*

*Data da Publicação/Fonte: DJe 20/10/2008*

*ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ARTIGO 258 DA LEI Nº 8.069/90. AUTO INFRACIONAL LAVRADO POR COMISSÁRIO DE INFÂNCIA. DOCUMENTO PÚBLICO. FÉ PÚBLICA. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM. ÔNUS DA PROVA DO ADMINISTRADO.*

*I - O auto de infração lavrado por Comissário da Infância, em decorrência do descumprimento do artigo 258 da Lei nº 8.069/90, constitui-se em documento público, merecendo fé pública até prova em contrário.*

*II - O ato administrativo goza de presunção iuris tantum, cabendo ao administrado o ônus de provar a maioria da pessoa que se encontrava no estabelecimento comercial recorrido, haja vista a legitimidade do auto infracional.*

*III - Recurso especial provido.*

Não procede, igualmente, a alegação de que os valores lançados não são os das contribuições descontadas e não repassadas, mas, sim, os valores das próprias remunerações dos empregados.

Conforme salientado alhures, os valores das bases de cálculo do vertente lançamento foram apurados diretamente a partir das informações declarada pelo Recorrente em suas folhas de pagamento.

Ostentando o lançamento presunção *iuris tantum* de veracidade e legalidade, não concordando o sujeito passivo com os valores ali consignados, compete-lhe, ante a nova configuração da distribuição do ônus da prova, demonstrar por meio de documentos idôneos que os valores lançados não são condizentes com a realidade.

Nesse contexto, mesmo ciente de que suas alegações em sede de defesa administrativa houveram sido indeferidas pelo Órgão Julgador de 1ª Instância em razão da carência da comprovação material do Direito alegado, o Recorrente quedou-se inerte no sentido de suprir a falta em destaque, não fazendo acostar aos autos os elementos de prova aptos a contrapor o conjunto probatório trazido à balha pela fiscalização, apoiando-se única e exclusivamente na fugacidade e efemeridade das palavras, em eloquente exercício de retórica, tão somente, gravitando ao redor dos reais motivos ensejadores do lançamento tributário que ora se opera, não logrando se desincumbir, dessarte, do ônus que lhe era avesso.

### 3.2. DAS DEDUÇÕES

Pondera o Recorrente que, no Relatório de Lançamento, ora a auditora lançava a exigência sob o título de DEDUÇÕES, como, por exemplo, nas competências 08/2004, 09/2004 e 10/2004, ora sob o título de SEGURADOS, como por exemplo nas competências 01/2004 e 04/2004.

Do perfunctório exame do Discriminativo Analítico de Débito a fl. 5, verifica-se que nas competências 08/2004, 09/2004 e 10/2004, levantamento DG - DECLARADO GFIP, encontram-se consignadas na coluna reservada à descrição de rubricas, a de código 11- *segurados* e a de código 22- *Deduções*. A primeira refere-se aos fatos geradores lançados pela fiscalização naquela competência. A segunda, ao abatimento do valor descontado dos segurados empregados, servindo para diminuir e não para majorar o montante devido.

### **4. CONCLUSÃO:**

Pelos motivos expendidos, CONHEÇO do recurso voluntário para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

É como voto.

Arlindo da Costa e Silva

Processo nº 19563.000073/2007-39  
Acórdão n.º **2302-01.823**

**S2-C3T2**  
Fl. 501

---

CÓPIA