



**MINISTÉRIO DA FAZENDA  
SEGUNDO CONSELHO DE CONTRIBUINTES  
SEXTA TURMA ESPECIAL**

**Processo nº** 35331.000953/2006-12  
**Recurso nº** 142.854 Voluntário  
**Matéria** AUTO DE INFRAÇÃO  
**Acórdão nº** 296-00.048  
**Sessão de** 28 de novembro de 2008  
**Recorrente** RALEIGH RAMALHO  
**Recorrida** SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA - SRP

**ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS**

PERÍODO DE APURAÇÃO: 01/10/1999 a 31/12/2000

PREVIDENCIÁRIO. AUTO DE INFRAÇÃO. GESTOR DE ÓRGÃO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO REPASSE DA COMPETÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

Uma vez comprovado nos autos que a prática da conduta que constituiu infração à legislação previdenciária era atribuição de outro dirigente, afasta-se a responsabilidade imputada a gestor máximo de ente público.

Recurso Voluntário Provido.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

1  
kilmup

Processo nº 35331.000953/2006-12  
Acórdão n.º 296-00.048

2º CC/MF - Sexta Câmara  
CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 23, 03, 09  
Maria de Fátima Ferreira de Carvalho  
Matr. Siape 751683

CC02/T96  
Fls. 237

Acordam os Membros da Sexta Turma Especial do Segundo Conselho de Contribuintes, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso.



ELIAS SAMPAIO FREIRE

Presidente

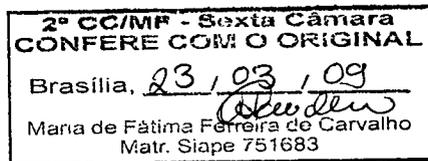


KLEBER FERREIRA DE ARAÚJO

Relator

---

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros Marcelo Freitas de Souza Costa e Lourenço Ferreira do Prado (Suplente convocado).



## Relatório

### O lançamento

Trata o presente processo administrativo do Auto-de-Infração – AI, DEBCAD nº 35.372.452-1, lavrado contra o sujeito passivo acima identificado por descumprimento da obrigação acessória prevista no art. 30, I, alínea “a”, da Lei nº 8.212, de 24/07/1991. O valor da penalidade aplicada atingiu a cifra de R\$ 991,03 (novecentos e noventa e um reais e três centavos).

No Relatório Fiscal da Infração, fl. 02, o AFPS Autuante circunstancia ter a Prefeitura Municipal de Três Rios deixado de arrecadar, mediante desconto das remunerações, as contribuições dos segurados servidores públicos estatutários a seu serviço, durante o período de 10/1999 até 12/2000.

Os critérios aplicados pelo AFPS Autuante para aferir o valor da multa estão discriminados no Relatório Fiscal da Aplicação da Multa, fl. 03.

À fl. 04, encontra-se a Relação de Co-responsáveis, onde consta a pessoa do Autuado como responsável pelo período em referência, na condição de Prefeito.

---

### A impugnação

Cientificado do lançamento, o sujeito passivo apresentou impugnação, fls. 17/28, na qual inicialmente tece comentários sobre os direitos constitucionais de petição aos poderes públicos e da garantia ao contraditório e a ampla defesa. Passa, em sede de preliminares, a alegar que não foi instado a se defender antes da lavratura do Auto-de-Infração.

Assevera que não foi citado da ocorrência de possíveis infrações e, além do mais, as provas que o incriminam foram colhidas de pessoa que é seu inimigo pessoal e político. Afirma que atualmente não tem como obter os elementos que lhe permitiriam se contrapor à autuação. Pede que seja anulado o lançamento da multa fiscal, para que, quando for regularmente citado, possa manifestar-se sobre a existência de culpa de sua parte.

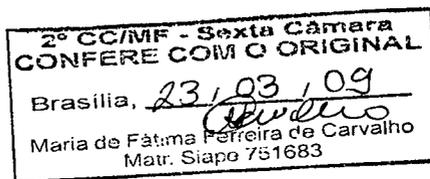
As infrações de 1997 a 1999 não podem ser alvo de multa, em razão da perda do direito do fisco de efetuar o lançamento correspondente, posto que transcorreu prazo superior a cinco anos da ocorrência dos ilícitos administrativo-tributários.

Não pode responder pelas infrações apontadas, pois, embora sendo o Prefeito Municipal, não tinha como acompanhar o cumprimento das obrigações previdenciárias pelos diversos órgãos do Poder Executivo.

Passa a pedir:

a) a apreciação das provas acostadas e das alegações apresentadas, com conseqüente nulificação do Auto-de-Infração;

b) que seja feita a identificação dos verdadeiros responsáveis pelas condutas tidas como infracionais;



c) a declaração de prescrição para o período de 1977 a 1999.

#### A diligência fiscal

O órgão de julgamento de primeira instância decidiu determinar a realização de diligência fiscal, fl. 31, para que a auditoria se pronunciasse sobre a alegação de ilegitimidade passiva do autuado.

Em resposta à diligência, o agente do fisco afirmou que o Regimento Interno da Prefeitura de Três Rios (RJ) não atribui a qualquer funcionário a responsabilidade pela prática do ato que deu origem a autuação, assim, deve o Prefeito responder pela multa aplicada.

A Delegacia da Receita Previdenciária em Duque de Caxias (RJ), emitiu a Decisão Notificação nº 17.424.4/0142/2004, de 13/12/2004, fls. 38/41, declarando procedente o lançamento.

#### O recurso

Inconformado com a decisão *a quo*, o sujeito passivo apresentou recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, fls. 44/46, alegando que a imposição da multa não pode prevalecer, posto que os servidores efetivos do Município de Três Rios são vinculados a Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. Junta documentos, fls. 48/70, para comprovar seu articulado.

#### A anulação da decisão de primeira instância

O fato do autuado não ter sido cientificado do resultado da diligência fiscal, levou a Segunda Câmara de Julgamento do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS a determinar a anulação da decisão *a quo*, por violação ao princípio constitucional do contraditório, nos termos do Acórdão nº 570, de 24/05/2005, fls. 76/77.

#### A resposta do autuado à manifestação da auditoria na diligência

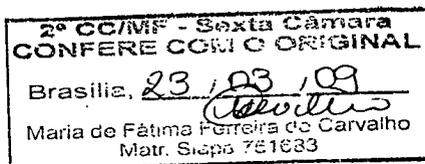
Retornados os autos à primeira instância, foi oportunizado prazo ao sujeito passivo para se manifestar sobre as alegações do fisco em sede de diligência fiscal.

Em sua manifestação, fls. 83/87, o autuado acrescenta:

a) a ação fiscal foi realizada dois anos após o seu afastamento do cargo de Prefeito, assim não pode promover a correção da falha, haja vista que o comando da administração municipal está em mãos adversárias;

b) as irregularidades provavelmente foram sanadas, haja vista que o Município vem recebendo regularmente os repasses do FPM, não tendo sofrido qualquer interrupção, conforme comprova com documentos juntados;

c) para demonstrar sua boa-fé, junta termo de parcelamento firmado com o INSS na sua gestão, o que é indicativo de que sempre teve interesse em regularizar a situação da Prefeitura perante à Seguridade Social. Afirma que teve notícias de novo acordo firmado com a atual administração;



d) é cabível na espécie a relevação da multa, posto que não pesa contra si qualquer circunstância agravante;

e) junta na íntegra o Regimento Interno do Município, aprovado pelo Decreto Municipal nº 767, de 19/03/1981, onde fica comprovado no inciso III, do art. 23, a competência do Chefe da Divisão Financeira para tratar de matéria relativa às contribuições previdenciárias. Também há no art. 36, XIV, a atribuição ao Chefe da Divisão dos Serviços de Tesouraria para promover o recolhimento das contribuições. Assim, comprova que havia repasse da competência, ao contrário do que afirma o Auditor;

f) junta decisão do STJ, a qual afasta a responsabilização de prefeitos para determinados atos praticados no âmbito do Executivo Municipal;

Finalmente pede a relevação da penalidade imposta, pois não tem como corrigir a falta, além de que não houve dano aos cofres da Seguridade Social.

#### A nova diligência fiscal

Em razão das novas alegações defensórias, o órgão *a quo* resolveu determinar a realização de nova diligência, para que a auditoria viesse a se manifestar sobre o Decreto nº 767/1981, no que diz respeito a possibilidade de ser responsabilizada outra autoridade pela infração sob enfoque.

#### Da resposta à nova diligência fiscal

O Auditor afirmou que o Decreto juntado é autêntico e que o mesmo faz parte das normas sobre a administração do Município de Três Rios. Alega, no entanto, que o referido ato não estabelece atribuição específica a nenhuma Secretaria Municipal para efetivação de desconto previdenciário na remuneração dos servidores.

Advoga que, embora esteja prevista, dentre as atribuições da Secretaria de Administração, a que diz respeito a preparação das guias de desconto para Previdência, não se pode dizer que essa tenha a competência para efetuar o desconto das contribuições.

Articula que, pelo fato do Município não possuir RPPS, deveria haver no Regimento Municipal a definição das atribuições para cada uma das obrigações relativas à Previdência Social.

Passa, então, o agente do fisco a lançar sugestões de como deveria ser a distribuição de responsabilidades entre os órgãos da Prefeitura, quanto às obrigações previdenciárias.

Afirma que o Secretario de Administração foi responsabilizado pessoalmente pela não apresentação das folhas de pagamento, posto que essa atribuição é específica de sua pasta.

Conclui que, para infração de deixar de efetuar o desconto da contribuição previdenciária dos servidores, deve-se multar pessoalmente o Prefeito, haja vista que o Regimento Interno do Município não estabelece essa atribuição a qualquer órgão especificamente.

### Da manifestação do autuado sobre a nova diligência

Alega o autuado que o Auditor desqualificou a legislação do Município sobre a organização do Poder Executivo, tendo esquecido que a infração somente foi verificada em algumas competências.

Com esteio no art. 108, I, do CTN, sugere a aplicação da analogia para que se faça a integração das normas do Decreto nº 767/1981 que apresentem lacunas, posto que o Regimento Municipal não teria como acompanhar as constantes inovações de obrigações acessórias no Direito Previdenciário.

Assevera que o fato do citado Regimento tratar da competência para “providenciar, nos prazos devidos, as guias de recolhimento de descontos devidos aos órgãos da Previdência Social.”, que é atribuída ao Chefe da Divisão Financeira, bem como a responsabilidade do Chefe de Divisão de Serviços de Tesouraria para “promover o recolhimento das contribuições para instituições da previdência”, leva a conclusão inexorável de que penalidade pela infração em tela não pode recair sobre a pessoa do Prefeito.

Pede a aplicação do art. 112 do CTN, posto que havendo dúvida quanto autoria da infração, deve-se interpretar o dispositivo de maneira mais favorável ao acusado. Alternativamente, pugna pela concessão do benefício da dispensa da multa, posto que não dispõe de acesso à documentação da Prefeitura para se defender com amplitude e que não houve dano aos cofres previdenciários.

### A decisão de primeira instância

A Delegacia da Receita Previdenciária em Duque de Caxias (RJ), emitiu a Decisão Notificação - DN nº 17.422.4/0070/2006, de 09/03/2006, fls. 197/205, declarando procedente o lançamento.

### O recurso

Inconformado com a decisão *a quo*, o sujeito passivo apresentou recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, fls. 211/221, alegando inicialmente que há na estrutura administrativa municipal a distribuição de competência entre as diversas secretarias, sendo inadmissível que o Chefe do Executivo venha a ser responsabilizado por todas as falhas ocorridas. Assevera que o repasse das atribuições é inquestionável, haja vista que a infração foi apontada somente para algumas competências.

Alega que a fiscalização somente se deu quando já não era o gestor do Município, já não podendo atuar para sanear a falta apontada. Deveria, portanto, ter sido notificado do início dos procedimentos fiscais para que pudesse assumir atitudes pró-ativas.

Advoga que, por ser adversário do atual Prefeito, não lhe foi permitida a determinação de ações que pudessem atenuar a penalidade. Argumenta que o Município vem recebendo regularmente as verbas do FPM, o que demonstra que as irregularidades foram sanadas.

Assevera que tentou em vão obter documentos da Prefeitura para melhor preparar a sua defesa, do que faz prova conforme documento de protocolo juntado.

6  
klew

Afirma que firmou parcelamento com INSS da dívida de sua gestão, o que vem atestar que sempre teve interesse em regularizar a situação da municipalidade para com a Seguridade Social.

Traz à colação texto doutrinário do jurista Humberto Ávila, no qual, baseado na Teoria dos Princípios, o autor defende que a aplicação das normas jurídicas deve pautar-se pelo critério da razoabilidade, o qual, no entender do recorrente, deve ser aplicado ao caso sob testilha para afastar a multa contra si imposta.

Pede, por fim, a nulidade da autuação ou mesmo a relevação da penalidade aplicada.

## Voto

Conselheiro KLEBER FERREIRA DE ARAÚJO, Relator

O recurso foi apresentado no prazo legal, conforme data da ciência da DN em 31/03/2006, fl. 209, e data de protocolização da peça recursal em 27/04/2006, fl. 210. A exigência do depósito recursal não é cabível para recorrente pessoa física, assim, deve o mesmo ser conhecido.

Da leitura dos autos, com todas idas e vindas, não posso acatar as alegações do autuado de que não teria havido a infração. A existência de regime próprio de previdência não restou documentalmente comprovada, além de que foi explicitamente rechaçada pelo fisco, sem que o recorrente tenha voltado a se pronunciar sobre isso em momento posterior.

Também o fato do Município ter acordo de parcelamento em dia não é argumento capaz de infirmar o entendimento do fisco, no que diz respeito a ocorrência da conduta que deu ensejo à autuação. O fato de haver acordo para pagamento da obrigação principal não é indicativo da inexistência de obrigação acessória.

O recebimento dos repasses constitucionais do FPM também não é motivo que possa afastar a acusação da auditoria. É que não há nenhuma norma que determine a suspensão dos créditos do referido fundo em caso de descumprimento de obrigação acessória.

Passarei, então, com mais vagar, a me ater sobre a alegada ilegitimidade passiva do autuado.

Em princípio cabe deixar claro a impossibilidade dos diversos entes que compõem a República Federativa do Brasil, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aplicarem penalidades uns aos outros. Tal vedação decorre do art. 18 da Constituição Federal, segundo o qual todos os entes federados gozam de autonomia, posição constitucional incompatível com a subordinação, a qual é pressuposto para aplicação de multas punitivas.

No entanto, o legislador infraconstitucional, para que as normas atinentes à Seguridade Social não ficassem sem eficácia quanto à sua aplicação aos órgãos do poder público, estabeleceu no art. 41 da Lei nº 8.212/1991, que, para as infrações verificadas nesses

entes, a responsabilidade seria pessoal do dirigente do órgão ou entidade da administração federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal.

Tal previsão legal visa resguardar os interesses da Seguridade Social, na medida em que não deixa impunes as ações e omissões contrárias às normas estabelecidas no interesse da mesma. Entretanto, o dispositivo analisado deve ser aplicado com certa cautela, posto que, na imposição de penalidade a gestor de órgão público, deve-se verificar quem era o dirigente responsável pela conduta que feriu a legislação previdenciária.

Para a pesquisa quanto à responsabilidade por infração, via de regra, lança-se mão da Lei Orgânica Municipal ou de algum ato normativo que contenha a matriz de responsabilidades do ente público sob fiscalização.

No caso posto a debate, o fisco reconhece a existência de Regimento Geral do Município de Três Rios (RJ), aprovado pelo Decreto nº 767/1981, fls. 98/180, o qual traz em seu bojo as atribuições das diversas Secretarias Municipais, no entanto, a Auditoria não reconheceu, dentre as competências lançadas no citado Regimento, àquela que fosse específica para prática do ato, cuja omissão deu origem a presente autuação, qual seja: descontar da remuneração dos segurados a contribuição previdenciária.

Nas diversas manifestações nos autos, tanto do fisco quanto do autuado, muito se debateu sobre dispositivos do Regimento Geral, todavia, em leitura menos açada localizei norma, não mencionada, que acredito soluciona a questão. Vejamos.

O Capítulo IV trata das atribuições da Secretaria de Administração, composta dos Departamentos de Serviços Gerais, de Pessoal e de Material. Descendo no organograma ao Departamento de Pessoal, verifiquei que ali há duas Divisões: a de Movimentação de Pessoal e a Financeira.

Ao verificar as atribuições do Chefe de Divisão Financeira (art. 23), chamou-me atenção os incisos II e III, que passo a transcrever:

*“Art. 23 – Compete ao Chefe da Divisão Financeira:*

*(...)*

*II – Providenciar, mensalmente, a elaboração das folhas de pagamento do Pessoal, em modelos próprios, de acordo com as normas e instruções vigentes;*

*III – Providenciar, nos prazos devidos, as guias de recolhimento de descontos devidos aos órgãos da Previdência Social e de consignações autorizadas em favor de terceiros;*

*(...).”*

A mim, parece não haver dúvida de que a conduta tida como contrária à legislação e relatada no presente Auto-de-Infração encontra-se enquadrada nesses dispositivos. Quem detém a competência para preparar as folhas de pagamento é também quem lança os descontos a serem efetuados nas remunerações dos empregados. Assim, vejo claramente nos incisos transcritos atos que se complementam: lançar o desconto durante a confecção das folhas de pagamento e preparar as guias correspondentes.

8  
*[Assinatura]*

Diante dessa constatação, posiciono-me por afastar o responsabilidade do recorrente, Prefeito à época dos fatos, posto que, nos termos do Regimento Geral do Município de Três Rios (RJ), há sim indicação de autoridade responsável pela prática do ato que ensejou a imposição da multa que se discute.

A norma que me inspira para chegar a essa convicção o § 1º do art. 283 do RPS,  
*in verbis*:

*“§1º Considera-se dirigente, para os fins do disposto neste Capítulo, aquele que tem a competência funcional para decidir a prática ou não do ato que constitua infração à legislação da seguridade social.”*

Ora, havendo ato legal com o nível de detalhamento observado, não a que se quer imputar ao Chefe do Executivo a falha quanto à atribuição expressamente repassada através de norma vigente.

Voto, então, por acolher a preliminar de ilegitimidade passiva, dando provimento ao recurso para determinar a nulidade do Auto-de-Infração sob julgamento.

Sala das Sessões, em 28 de novembro de 2008

  
KLEBER FERREIRA DE ARAÚJO