



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	10120.728674/2011-21
ACÓRDÃO	1202-002.289 – 1ª SEÇÃO/2ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	19 de dezembro de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	CAMARA MUNICIPAL DE CALDAS NOVAS
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ

Ano-calendário: 2005, 2006

LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO. ERRO NA IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO PASSIVO. VÍCIO MATERIAL INSANÁVEL. NULIDADE.

A Câmara Municipal é órgão integrante de administração pública direta do Município, desprovida de personalidade jurídica própria; desse modo, não pode figurar como sujeito passivo do lançamento tributário, eis que a obrigação de pagar se estabelece por vínculo subjetivo do ente público federativo com o Município respectivo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, dar provimento ao Recurso Voluntário para acolher a preliminar de nulidade do lançamento fiscal, por vício material, em face de erro na identificação do sujeito passivo.

Assinado Digitalmente

LIANA CARINE FERNANDES DE QUEIROZ – Relatora

Assinado Digitalmente

LEONARDO DE ANDRADE COUTO – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os Conselheiros Mauricio Novaes Ferreira, Andre Luis Ulrich Pinto, Jose Andre Wanderley Dantas de Oliveira, Fellipe Honorio Rodrigues da Costa, Liana Carine Fernandes de Queiroz, Leonardo de Andrade Couto (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de recurso voluntário interposto por CAMARA MUNICIPAL DE CALDAS NOVAS em face do Acórdão n. 15-45.631 - 3ª Turma da DRJ/SDR, que julgou improcedente a Impugnação, mantendo o Auto de Infração de fls. 112-118, relativo a lançamento de multa regulamentar, com fatos geradores ocorridos em 31/12/2005 e 31/12/2006, por meio do qual foi apurado crédito tributário total de R\$ 2.244.632,91.

Transcrevo, do Acórdão de Impugnação, o relatório processual:

Em ação fiscal levada a efeito na contribuinte acima qualificada, foi lavrado o Auto de Infração de fls. 112-118, relativo a lançamento de multa regulamentar, com fatos geradores ocorridos em 31/12/2005 e 31/12/2006, por meio do qual foi apurado crédito tributário no montante de R\$ 2.244.632,91, sendo R\$ 1.072.799,61 referente ao ano-calendário 2005 e R\$ 1.171.833,30 ao ano-calendário 2006.

Conforme descrição dos fatos e enquadramento legal (fl. 135), foi apurada a seguinte infração:

Infrações comuns às pessoas jurídicas e às pessoas físicas Informação falsa sobre rendimentos pagos, deduções ou imposto retido na fonte.

Segundo a "Descrição dos fatos anexo ao auto de infração de multa regulamentar - Dirf" (fls. 105-111), a ação fiscal teve início a partir da percepção dos setores de inteligência da Receita Federal (RFB) de que havia indícios de informações falsas contidas nas Dirf, e por esse motivo foram acionados outros órgãos, inclusive o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF), a qual instaurou inquérito policial que culminou com a operação APATE, cujas investigações na esfera criminal estão em andamento na PF.

A contribuinte apresentou Dirf original, referente aos anos-calendário 2005 e 2006, onde constam os valores

pagos e IRRF pela prestação de serviços, não constando nenhuma informação sobre valores pagos a pessoas físicas decorrentes da prestação de serviços sem vínculo empregatício (código de receita 0588). No entanto, apresentou posteriormente Dirf retificadoras para os dois anos, aumentando a quantidade de beneficiários com IRRF para o código de receita 0588, conforme tabelas a seguir.

Ano-calendário 2005:

Nº Recibo	Data Entrega	Nº Beneficiários	IR Cód. 0588	Fls. Processo
27.06.22.57.63-03	22/02/2006	0	R\$ 0,00	76
13.05.44.07.35-75	29/05/2007	52	R\$ 191.707,90	77
06.23.76.29.74-27	27/07/2007	100	R\$ 364.845,27	80
11.76.04.70.49-04	29/11/2007	101	R\$ 368.481,72	84

Ano-calendário 2006:

Nº Recibo	Data Entrega	Nº Beneficiários	IR Cód. 0588	Fls. Processo
16.76.5153.29-28	02/07/2007	0	R\$ 0,00	88
30.61.36.94.68-63	11/08/2007	100	R\$ 357.068,50	89
39.29.59.33.95-81	30/01/2008	110	R\$ 390.611,10	93

A Fiscalização elaborou planilhas (fls. 05-06) com os nomes de várias pessoas que constam como beneficiárias nas Dirf retificadoras e suspeitas de não terem prestado serviços. Solicitou esclarecimentos à contribuinte por meio do Termo de Início do Procedimento Fiscal sobre a efetiva prestação dos serviços pelos beneficiários e a retenção do IRRF, ao que a contribuinte respondeu que nenhuma das pessoas relacionadas na planilha prestaram serviços ou contrataram com a mesma, e que em seus arquivos constam apenas as Dirf originais entregues.

A Fiscalização então aplicou a multa de 300%, nos termos do art. 86, §3º, da Lei nº 8.981/95, cuja base de cálculo foi o valor indevidamente informado como IRRF nas Dirf

retificadoras entregues nos dias 29/11/2007 e 30/01/2008, para os anos-calendário de 2005 e 2006, respectivamente. Foi atribuída responsabilidade solidária ao Presidente da Câmara Municipal de Caldas Novas à época dos fatos geradores, Sr. Arlindo Luiz Vieira, por estar caracterizada, no mínimo, a culpa, pois cabe ao mandatário zelar pelo acompanhamento e verificação da legalidade dos atos praticados pelos seus prepostos, especialmente quando há outorga de procuração para a prática de atos específicos e com prazo definido, explica a Fiscalização.

Na impugnação apresentada (fls. 126-141), o contribuinte alega, em síntese, que:

- transmitiu, na data estabelecida, as Dirf referentes aos anos de 2005 e 2006, não tendo sido incluídos nenhum beneficiário de rendimento e/ou retenção de imposto que não pudesse comprovar a efetiva ocorrência;
- foi surpreendida com a notícia de que foram realizadas retificações nas Dirf, em que foram incluídos pagamentos jamais realizados pelo Legislativo de Caldas Novas.

Tomou conhecimento pela imprensa de que foram constatadas pela RFB irregularidades referentes a Dirf, com o fim de obter vantagem ilícita por meio da prática de atos fraudulentos, mas não imaginava, até o recebimento do Termo de Início do Procedimento Fiscal, que havia sido vítima da noticiada quadrilha;

- reafirma a total isenção quanto às transmissões de arquivos retificadores das Dirf, conforme já havia informado à autoridade fiscal em resposta à intimação;
- respondeu às intimações apresentando a portaria de nomeação do contador da Casa, o qual era o responsável pelo preenchimento das Dirf originais transmitidas, bem como o nome do Presidente da Câmara no período solicitado;
- reproduz elementos da doutrina acerca do lançamento, e aduz que o lançamento objeto da

contestação teve nascimento em fatos praticados fora do alcance dos responsáveis pela administração da Câmara Municipal e Caldas Novas. Os fatos comprovam que o autuado não teve qualquer tipo de participação na transmissão das Dirf retificadoras, estando isenta tanto a Câmara como seus administradores. A entidade desconhecia as ocorrências apuradas pela Fiscalização, bem como se os valores incluídos em suas Dirf foram utilizados para reduzir o IR a pagar e/ou aumentar o IR a restituir, por isso o auto não pode prosperar;

- a Câmara Municipal de Caldas Novas não recebeu nenhuma visita dos agentes da PF no sentido de identificar os agentes que praticaram o ilícito, e ao mesmo tempo não é de seu conhecimento que alguma pessoa tenha sido notificada a prestar esclarecimentos sobre o ocorrido. Afirma a autoridade fiscal que as investigações, na esfera criminal, ainda estão em andamento na PF, porém a autoridade fiscal já concluiu pela culpabilidade da impugnante, atribuindo-lhe a penalidade pecuniária em questão;

- traz elementos da doutrina sobre o procedimento fiscal, e destaca que devem ser observados, na fase instrutória, os princípios da legalidade, objetividade da ação fiscal, audiência do interessado e instrução probatória ampla;

- sobre a multa de ofício aplicada, em nenhum momento ficou caracterizada a Câmara Municipal como fonte pagadora dos valores informados em Dirf retificadoras, bem como não se concluiu que algum administrador tenha concorrido para a prática do ato delituoso em apuração pela autoridade policial. Enunciados constitucionais inibem a aplicação da multa agravada, pois não cabe à autoridade fiscal o

juízo de julgamento da natureza do crime cometido nem determinar a pessoa a ser apenada;

- ao aplicar a penalidade da multa, está-se a afirmar que a Câmara tenha cometido crime de falsidade ideológica, estando a autoridade lançadora antecipando uma decisão que não é de sua competência e que está em análise pela autoridade policial. Quem vai declarar se ocorreu crime, tipificar o mesmo, analisar quem os praticou e determinar a pena é a autoridade judicial, e somente após caracterizado tal crime poderá a autoridade lançadora do tributo aplicar a penalidade pecuniária contra a impugnante, se esta for considerada autora da prática criminosa e condenada criminalmente pela prática de tal ato;

- para a transmissão de Dirf relativas aos exercícios objeto do auto de infração, não era necessária nenhuma senha e/ou assinatura eletrônica, o que veio a ser exigido posteriormente, e para a retificação das informações prestadas bastava a informação do número dos recibos das transmissões feitas anteriormente. Assim, qualquer pessoa que tivesse acesso ao número de recepção das Dirf transmitidas anteriormente poderia proceder à sua retificação, e foi o que ocorreu;

- o auto de infração contestado foi lavrado contra a Câmara Municipal de Caldas Novas, e não contra o município de Caldas Novas, que é o detentor da personalidade jurídica de direito público. A Câmara Municipal não tem representatividade jurídica, possuindo, sim, personalidade judiciária, que é a possibilidade de representar judicialmente na defesa de sua legitimidade legislativa. O auto lavrado contra agente destituído de personalidade jurídica deve ser arquivado. Diversos são os entendimentos das cortes de julgamento judiciais a respeito da

incapacidade jurídica das câmaras municipais pela inexistência de personalidade jurídica, conforme trechos de julgados que junta;

- o Código de Processo Civil determina que o Município será representado judicialmente por seu Prefeito ou procurador, se este existir. A RFB não somente atribuiu personalidade passiva à Câmara Municipal, como também atribuiu sujeição passiva solidária a seu ex-presidente, o que contraria a lei e confronta julgados precedentes em sentido oposto;

Conclui a impugnação alegando que a União não pode aplicar penalidade a alguém que não tenha cometido o ato apurado, e que o município de Caldas Novas, por meio de sua Câmara Municipal, é tão vítima quanto a RFB, pois cumpriu a tempo sua obrigação de informar ao Fisco Federal a movimentação realmente ocorrida no período, e naquela informação não houve qualquer inclusão de valores desprovidos da certeza necessária. Por outro lado, a Câmara de Vereadores não é sujeito passivo de qualquer obrigação, pois esta foi atribuída por lei somente ao Município. Além disso, o princípio do não confisco é regra basilar que regula a relação Estado/contribuinte. Os lançamentos contestados estão muito acima da capacidade contributiva da notificada, retirando da sociedade de Caldas Novas meios indispensáveis de atendimento de suas necessidades básicas.

Requer que seja reconhecida a tempestividade da impugnação; que sejam reconhecidas legítimas as arguições de necessidade de nulidade do lançamento feito através do auto de infração, em virtude da falta de personalidade jurídica; que seja declarada a suspensão da exigibilidade do débito constituído por meio do auto de infração, para que o mesmo não venha se constituir em obstáculo à emissão de certidão positiva de débitos com efeitos de negativa.

Encontra-se apenso aos presentes autos o processo de nº 14074.720358/2011-64, cujo interessado é o Sr. Arlindo Luiz Vieira, sujeito passivo solidário, que apresenta sua

impugnação às fls. 02-14. Nesta, reproduz as mesmas alegações anteriormente descritas, acrescentando que:

- o recorrente exerceu o cargo de presidente do executivo (sic) de Caldas Novas no biênio 2007/2008, quando praticou todos os atos inerentes ao cargo exercido com esmero, responsabilidade e lealdade, obedecendo aos princípios da legalidade e ética, tendo sua gestão sido aprovada pelos órgãos de controle;
- a Câmara Municipal de Caldas Novas, em sua gestão, transmitiu no prazo estabelecido todas as declarações de retenção de IR efetivadas nos exercícios 2006 e 2007, não sendo incluído ali nenhum beneficiário de rendimento e/ou de retenção de IR que não pudesse comprovar sua ocorrência; não fez, não determinou e não autorizou que fossem realizadas quaisquer retificações em declarações transmitidas anteriormente, relativos aos exercícios anteriores e/ou daqueles de sua responsabilidade;
- os administradores da Câmara Municipal desconheciam as ocorrências apuradas pela auditoria fiscal, motivo pelo qual o auto não merece prosperar;
- o qualificado sujeito passivo solidário não recebeu nenhuma visita dos agentes da PF no sentido de identificar quem praticou o ilícito, ao mesmo tempo não é de seu conhecimento que alguma pessoa tenha sido notificada a prestar esclarecimentos sobre o ocorrido;
- não se concluiu que algum administrador da Câmara Municipal tenha concorrido para a prática de ato delituoso em apuração pela autoridade policial; designar o presidente da Câmara no período da ocorrência criminosa como sujeito passivo solidário não encontra qualquer amparo legal;

- o presidente da Câmara não praticou nenhum ato que possa se caracterizar como "com excesso de poderes ou infração à lei, contrato social ou Estatuto", e a expressão "mandatários", expressa no inciso II do art. 135 do CTN diz respeito àquele que recebe um mandado para executar algo em seu nome, e não um mandato popular como quis a Fiscalização;
- a norma tributária será interpretada de forma literal, não cabendo interpretações para impor penalidade a alguém.

Ao final, requer que seja declarado nulo o termo de sujeição passiva solidária contra o ex-presidente da Câmara Municipal de Caldas Novas, Sr. Arlindo Luiz Viana.

Inconformada com o indeferimento da Impugnação, a autuada interpôs recurso voluntário, no prazo legal, repisando tudo quando constou de sua defesa em primeira instância. Ausente insurgência recursal do corresponsável pessoa física.

É o relatório.

VOTO

Conselheira **Liana Carine Fernandes de Queiroz** (Relatora):

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso voluntário.

Em primeiro lugar, há de se examinar a alegação preliminar de nulidade do lançamento fiscal, por vício material, insanável, consistente na incorreção da sujeição passiva da Câmara Municipal de Caldas Novas.

De fato, a Câmara Municipal de Caldas Novas é órgão integrante de administração pública direta, vinculada ao Município de Caldas Novas, desprovida de personalidade jurídica própria; a esse respeito, leciona Helly Lopes Meireles:

A Câmara, não sendo pessoa jurídica, não tendo patrimônio próprio, não se vincula perante terceiros, pois que lhe falece competência para exercer direitos de natureza privada e assumir obrigações de ordem patrimonial.¹

Tratando-se de um mero órgão do ente público municipal, a Câmara Municipal não tem capacidade tributária – entendida como aptidão para ser sujeito passivo das relações jurídico-tributárias; como defende a recorrente, a sujeição passiva é, neste caso, do Município de Caldas Novas.

Com efeito, embora se reconheça a aptidão da Câmara Municipal para realizar o fato jurídico tributário, existindo um contexto de possibilidades de promover os acontecimentos previstos na hipótese da regra-matriz tributária, reputados válidos e eficazes para desencadear os efeitos jurídicos inerentes – ou seja, a percussão normativa dirigida ao dever-ser obrigacional consequente, que inaugura o *vinculum juris* em que o Estado possui direito subjetivo de exigir parcelas do patrimônio do sujeito passivo – o mesmo não se pode dizer da aptidão para figurar no polo passivo da relação construída no posfácio normativo matricial.

Dito de outro modo: embora não se faça necessária a personalidade jurídica própria para a realização de fatos que podem amoldar-se à hipótese da norma tributária – reconhecendo-se que a Câmara Municipal, de fato, é a quem se atribui a realização das “declarações falsas” – é equivocado dizer que teria, somente por isso, capacidade jurídica para ser sujeito passivo da obrigação pecuniária encartada no lançamento fiscal sancionatório.

Sobre o assunto, o saudoso Professor Paulo de Barros Carvalho elucida, com sua mestria peculiar:

Por sem dúvida que ser capaz de realizar o fato jurídico tributário não quer demonstrar capacidade jurídica para ser sujeito passivo de obrigações tributárias. Uma coisa é a aptidão para concretizar o êxito abstratamente descrito no texto normativo, outra é integrar o liame que se instaura no preciso instante em que adquire proporções concretas o fato previsto no suposto da regra tributária. É intuitivo que se não poderia negar legitimidade ao legislador fiscal para erigir fatos lícitos, que não acordos de vontade, considerados em si mesmos, e cogitá-los perfeitos e acabados, na estrita correspondência dos interesses e anseios da pretensão impositiva do Estado.

¹ MEIRELES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 430.

[...]

Visto como foi, distância abissal separa as duas circunstâncias, sumamente relevantes para descrição do fenômeno jurídico das imposições tributárias: a possibilidade de um ente, ao qual o direito positivo não atribui personalidade jurídica, vir a concretizar situação estabelecida na lei fiscal, desencadeando efeitos tributários; e a aptidão para integrar a relação jurídico-tributária, nexa que surge, automática e infalivelmente, por força da ocorrência dos fatos descritos.

[...]

A capacidade para promover os fatos tributários, ou deles participar, na consonância das previsões normativas, não é privilégio das pessoas físicas ou jurídicas, espécies de entidades personalizadas pelo direito privado. Para esse escopo, o legislador tributário desfruta de ampla liberdade, cerceada apenas pela consideração de dois fatores exógenos, quais sejam os limites da outorga constitucional de competência e o grau de relacionamento da entidade com o evento fático. Dentro dessa moldura, é quase infinita a legitimidade criativa do legislador fiscal, que pode atribuir personalidade tributária e capacidade para realizar o fato jurídico tributário a quem não as tenha por reconhecidas, no enredo das normas de direito civil.

[...]

Se focalizarmos, agora, o conseqüente normativo, isto é, a prescrição de direitos e deveres, no esquema da relação jurídica, haveremos de convir em que o rol das opções do legislador se restringe sensivelmente, não lhe sendo possível indicar para sujeito passivo alguém que não tenha personalidade jurídica, nos precisos termos em que definida pelo direito civil. Minguando o requisito da personalidade jurídica, tal qual concebida na plataforma das elaborações privadas, a pretensão tributária estará inibida, em função da inaplicabilidade de cadeias de dispositivos de direito processual, que dão significado e conteúdo de coatividade às aspirações fazendárias. Falando pela via direta, só alguém que tenha personalidade jurídica pode ser sujeito passivo de obrigações tributárias, advertência que se estende para toda e qualquer relação jurídica. Só a pessoa, sujeito de direitos fundamentais, como nome, patrimônio e domicílio, tem

condições de ocupar o tópico de devedor da prestação obrigacional.

[...]

Alguma coisa exsurge com a veemência das afirmações verdadeiras: não se disse, ainda, com clareza e de modo peremptório, que o sujeito capaz de realizar o fato jurídico tributário, ou dele participar, pode, perfeitamente, não ter personalidade jurídica de direito privado, contudo, o sujeito passivo da obrigação tributária haverá de tê-lo, impreterivelmente.²

Nessa mesma direção decidiu esse Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, nos julgamentos abaixo referenciados, pela transcrição de suas ementas:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/09/2004 a 31/12/2006

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. ERRO NA IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE TÉCNICA DE CORREÇÃO. ERRO MATERIAL INSANÁVEL. NULIDADE.

A Câmara Municipal é órgão integrante de administração pública direta, vinculada ao município, e desprovido de personalidade jurídica própria. Portanto, a Câmara não pode ser incluída como sujeito passivo de obrigação tributária, devendo os débitos desta serem lavrados contra o respectivo município ao qual é vinculada, pois este é ente dotado de personalidade jurídica.

(CARF. Recurso Voluntário. Processo n. 13888.000594/2009-17. Acórdão n. 2402-010.136 – 2ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 2ª Turma Ordinária. Relator Conselheiro Gregório Rechmann Junior. Sessão de 12 de julho de 2021)

LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO

Em se tratando de débitos da Câmara Municipal, a legitimidade para figurar no pólo passivo da relação

² CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Noeses, 2021. p. 344 e ss.

processual é do Município como ente dotado de personalidade jurídica. Processo Anulado.

(CARF. Recurso Voluntário. Processo n. 10945.000309/2010-73. Acórdão nº 2302-003.502 – 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária, Relatora Conselheira Liege Lacroix Thomasi, Sessão de 2 de dezembro de 2014)

ILEGITIMIDADE PASSIVA. CÂMARA MUNICIPAL.

A ausência da personalidade jurídica da Câmara Municipal impõe que o Município, através de seu prefeito ou procurador, seja quem possua legitimidade para impugnar ou recorrer. Art. 12 do Código de Processo Civil.

(CARF. Recurso Voluntário. Processo n. 10320.720167/201354. Acórdão n. 2302-003.347 – 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária, Relator Conselheiro André Luís Mársico Lombardi. Sessão de 9 de setembro de 2014)

Acolho, portanto, a preliminar de nulidade arguida, para reconhecer o vício relativo à incorreta sujeição passiva para o lançamento fiscal em debate, malferido o art. 142 do CTN.

Prejudicado o exame das demais razões do recurso voluntário.

Por todo o exposto, voto pelo conhecimento e provimento do recurso voluntário, para acolher a preliminar de nulidade do lançamento fiscal, por vício material, em face de erro na identificação do sujeito passivo.

É como voto.

Assinado Digitalmente

LIANA CARINE FERNANDES DE QUEIROZ