



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10166.721263/2009-63
Recurso Especial do Contribuinte
Acórdão nº 9202-009.143 – CSRF / 2ª Turma
Sessão de 20 de outubro de 2020
Recorrente INSTITUTO CIENTIFICO DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA - ICESP
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

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

DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS
DESVINCULADAS DAS OBRIGAÇÕES PRINCIPAIS.
RETROATIVIDADE BENIGNA.

No caso de multa pela apresentação de GFIP com informações inexatas, incompletas ou omissas, em relação aos dados não relacionados os fatos geradores de contribuições previdenciárias, a retroatividade benigna deve ser aferida mediante a comparação entre a penalidade prevista no § 6º do art. 32 da Lei nº 8.212/1991, na redação vigente à época dos fatos geradores, e aquela referida no art. 32-A da Lei nº 8.212, de 1991, acrescido pela Lei nº 11.941, de 2009.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em conhecer do Recurso Especial e, no mérito, em dar-lhe provimento.

(assinado digitalmente)

Maria Helena Cotta Cardozo - Presidente em Exercício

(assinado digitalmente)

Mário Pereira de Pinho Filho – Relator

Participaram do presente julgamento os Mario Pereira de Pinho Filho, Ana Cecília Lustosa da Cruz, Pedro Paulo Pereira Barbosa, João Victor Ribeiro Aldinucci, Mauricio Nogueira Righetti, Marcelo Milton da Silva Risso (suplente convocado), Rita Eliza Reis da Costa Bacchieri, Maria Helena Cotta Cardozo (presidente em exercício). Ausente a conselheira Ana Paula Fernandes, substituída pelo conselheiro Marcelo Milton da Silva Risso.

Fl. 2 do Acórdão n.º 9202-009.143 - CSRF/2ª Turma
Processo nº 10166.721263/2009-63

Relatório

Trata-se de Auto de Infração, Debcad nº 37.225.427-6, decorrente do fato de a empresa ter apresentado a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP com informações inexatas em relação a dados não relacionados a fatos geradores de contribuições previdenciárias.

Em sessão plenária de 5/10/2017, foi julgado o Recurso Voluntário, prolatando-se o Acórdão nº 2402-006.044 (fls. 1401/1406), assim ementado:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

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

MULTA POR DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. CFL 69. DECADÊNCIA SUJEITA AO REGIME DO ART. 173, I, DO CTN.

A multa por descumprimento da obrigação acessória de preencher as GFIPs com os dados não relacionados com os fatos geradores de contribuições previdenciárias, conforme dever estabelecido no art. 32, inciso IV e § 6º, da Lei nº 8.212/91, submete-se a lançamento de ofício, sendo-lhe aplicável o regime decadencial do art. 173, I do CTN.

OBRIGAÇÃO PRINCIPAL E OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. AUSÊNCIA DE CUMULAÇÃO DE PENALIDADES.

Tendo por pressupostos fatos e fundamentação jurídica distintos, não há falar em cumulação de penalidades na coexistência de infrações relativas a obrigação principal e acessórias.

MULTA. RETROATIVIDADE BENIGNA. COTEJO REALIZADO PELA FISCALIZAÇÃO. SUBSISTÊNCIA PARCIAL DA OBRIGAÇÃO PRINCIPAL.

Em decorrência das alterações promovidas pela MP nº 449/08, quanto às modificações dos artigos 32 e 35 da Lei 8.212/91, o Fisco efetuou o devido cotejo entre a soma das multas aplicadas quando do lançamento, e a penalidade prevista no art. 44, inciso I da Lei nº 9.430/96, de modo a aplicar a multa mais benéfica ao contribuinte.

Restando reconhecida a decadência parcial da obrigação principal, deve ser, para os períodos atingidos, aplicado o inciso I do art. 32-A da Lei nº 8.212/91 para o cálculo da multa por descumprimento de obrigação acessória.

A decisão foi registrada nos seguintes termos:

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, dar parcial provimento ao recurso, para fins de que a multa, nos períodos em que a obrigação principal tenha sido atingida pela decadência, esteja limitada ao valor resultante da aplicação do art. 32-A da Lei nº 8.212/1991.

O Sujeito Passivo foi cientificado da decisão em 29/11/17 (fl. 1411) e apresentou, em 11/12/17 (fls.1413), o presente Recurso Especial (fls.1414/1424), no intuito de rediscutir as seguintes matérias: Decadência; e b) Retroatividade de Lei mais Benéfica.

Pelo despacho de fls. 1426/1432, confirmado pelo despacho de fls. 1476/1479, deu-se parcial seguimento ao Recurso Especial para rediscussão da matéria Retroatividade da Lei mais Benéfica.

Apresenta como paradigma, quanto à matéria admitida, o Acórdão n.º 2301-003.469, cuja ementa, no que concerne à matéria em debate, transcreve-se a seguir:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/05/2007 a 30/11/2007

[...]

MULTA. OMISSÃO DE FATOS GERADORES EM GFIP. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO.

A revogação de dispositivo que serve de fundamento legal ao auto de infração não torna este nulo (*tempus regit actum*), mas tão somente permite a aplicação retroativa da norma mais benéfica ao contribuinte, se o ato não foi definitivamente julgado, uma vez existente autorização expressa do art. 106, II, “c” do CTN.

NÃO APRESENTAÇÃO DE GFIP. APLICAÇÃO DE PENALIDADE MAIS BENÉFICA AO CONTRIBUINTE. POSSIBILIDADE.

A não apresentação de GFIP constituía, à época da infração, violação ao art. 32, IV, da Lei 8.212/91, ensejando a aplicação da multa prevista no art. 32, §6º da mesma Lei.

Revogado o dispositivo e introduzida nova disciplina pelo art. 32-A, I da Lei nº 8.212/1991, deve ser comparada a penalidade nesta prevista, para que retroaja, caso seja mais benéfica ao contribuinte (art. 106, II, “c” do CTN).

Inaplicável ao caso o art. 44, I da Lei nº 9.343/1996 quando o art. 32A, I da Lei nº 8.212/1991, específica para contribuições previdenciárias, tipifica a conduta e prescreve penalidade ao descumprimento da obrigação acessória.

[...]

Razões Recursais

De acordo a peça recursal:

- A decisão recorrida entendeu pela aplicação retroativa de retroatividade benigna do artigo 35-A da Lei 8.212/91 apenas para o período que foi reconhecida a decadência da obrigação principal, entendendo que não pode ser aplicada aos outros períodos, por existir exigência de tributo principal;
- Segundo referida decisão, a simples comparação da penalidade aplicada, com fulcro no artigo 32, IV, §§ 4º, 5º e 6º, da Lei 8.212/91, com a novel pena trazida pelo citado artigo 35-A, e ver qual a mais benéfica, seria aplicado apenas nos casos em que a omissão ou erro em GFIP não fosse acompanhado de supressão no pagamento da contribuição previdenciária, pois, quando houvesse também descumprimento da obrigação principal, teria que haver comparação também das multas da obrigação principal anterior e posterior, como foi feito pelo agente fiscal;
- Contudo, para a decisão paradigma, ao contrário da decisão recorrida, existindo multa por falha de obrigação acessória, como no caso em tela, a comparação deve ser feita apenas pelos valores das multas acessórias da

legislação anterior (artigo 32, IV, § 5º) e a vigente (artigo 32-A), sem levar em consideração multa de obrigações principais, escolhendo, nessa simples comparação, a mais benéfica;

- Conforme muito bem fundamentado na decisão paradigma, a Lei nº 8.212/1991 é específica para disciplinar as contribuições previdenciárias e todas as obrigações principais e acessórias a elas inerentes;
- Somente nos casos em que a própria Lei remeter a outras normas é que serão estas aplicáveis, como ocorreu expressamente, a título de exemplo, com os seus arts. 35 e 35-A, ao se referirem aos art. 61 e 44 da Lei nº 9.430/1996, respectivamente;
- Assim, se na disciplina da penalidade aplicável aos casos de descumprimento da obrigação acessória, a própria Lei nº 8.212/1991 já tipifica a conduta e impõe a penalidade, não fazendo qualquer ressalva quanto à existência ou não de pagamento, não há por que se perquirir sobre a aplicação de outro dispositivo legal, sendo aquela lei a específica para o caso concreto;
- A referência feita pela Lei nº 8.212/1991 ao art. 44 da Lei nº 9.430/1996 somente ocorre no art. 35- A, com a redação dada pela Lei nº 11.941/2009, que tem sua aplicação limitada aos casos de descumprimento de obrigação principal, e não aos de descumprimento de obrigação acessória relacionado a GFIP, pois para este já teria sido introduzida pela mesma Lei nº 11.941/2009 a punição para os casos de não apresentação de GFIP, apresentação com incorreções relacionados ou não a fatos geradores.
- Logo, não existe razão para que o art. 32-A da Lei nº 8.212/1991 seja aplicado somente nos casos em que o descumprimento da obrigação acessória não for acompanhado, também, de diferenças de contribuições a recolher, já que o próprio dispositivo ou qualquer outro não faz essa ressalva.
- Ao contrário, o inciso II deste mesmo dispositivo deixa evidente que a multa será paga ainda que integralmente pagas as contribuições previdenciárias, isto é, havendo ou não pagamento da contribuição, será aplicada a multa, o que ratifica o entendimento de que, mesmo havendo diferenças do tributo, deverá ser aplicado o dispositivo em comento
- Portanto, no caso em tela, o comparativo da norma mais favorável ao contribuinte de todo o
- período, deverá ser feito cotejando apenas os arts. 32, § 6º com o art. 32-A, I, ambos da Lei nº 8.212/1991, sendo aplicada a multa mais favorável ao contribuinte.

Contrarrazões da Fazenda Nacional

Os autos foram encaminhados à Fazenda Nacional para ciência do Recurso Especial do Contribuinte e dos despachos que lhe deram seguimento parcial em 15/05/2018, tendo retornado com as Contrarrazões de fls. 1433/1438 em 30/05/2018 (vide histórico de tramitação do sistema e-Processo).

Consoante argumenta a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

- O artigo 35 da Lei nº 8.212/91, na nova redação conferida pela MP nº 449/2008, convertida na Lei nº 11.941/2009, não pode ser entendido de forma isolada do contexto legislativo no qual está inserido, sobretudo de forma totalmente dissociada das alterações introduzidas pela MP nº 449 à legislação previdenciária;
- Para a solução destes questionamentos, deve-se lembrar que “não se interpreta o Direito em tiras, aos pedaços. (...) um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum”;
- Nesse contexto, impende considerar que a Lei nº 11.941, de 2009 (fruto da conversão da MP nº 449 de 2008), ao mesmo tempo em que alterou a redação do artigo 35, introduziu na Lei de Organização da Previdência Social o artigo 35-A, a fim de instituir uma nova sistemática de constituição dos créditos tributários previdenciários e respectivos acréscimos legais de forma similar à sistemática aplicável para os demais tributos federais;
- A redação do art. 35-A é clara. Efetuado o lançamento de ofício das contribuições previdenciárias indicadas no artigo 35 da Lei nº 8.212/91, deverá ser aplicada a multa de ofício prevista no artigo 44 da Lei nº 9.430/96;
- Assim, à semelhança do que ocorre com os demais tributos federais, verificado que a contribuinte não realizou o pagamento ou o recolhimento do tributo devido e não declarou no documento próprio (GFIP) todos os dados relacionados aos fatos geradores das contribuições previdenciárias, cumpre à fiscalização realizar o lançamento de ofício e aplicar a respectiva multa (de ofício) prevista no artigo 44 da Lei nº 9.430/96;
- Por outro lado, como sói ocorrer com os demais tributos federais, a incidência da multa de mora ocorrerá naqueles casos expressos no art. 61 da Lei nº 9.430/96. Ou seja, nas hipóteses em que a contribuinte incorreu na mora e efetuou o recolhimento em atraso, de forma espontânea, independente do lançamento de ofício, efetuado com esteio no art. 149 do CTN;
- Assim, no lançamento de ofício, diante da falta de pagamento ou recolhimento do tributo e/ou falta de declaração ou declaração inexata é

exigido, além do principal e dos juros moratórios, os valores relativos às penalidades pecuniárias que no caso consistirá na multa de ofício;

- A multa de ofício será aplicada quando realizado o lançamento para a constituição do crédito tributário. A incidência da multa de mora, por sua vez, ficará reservada para aqueles casos nos quais o sujeito passivo, extemporaneamente, realiza o pagamento ou o recolhimento antes do procedimento de ofício (ou seja, espontaneamente – o que não foi o caso);
- Essa mesma sistemática deverá ser aplicada às contribuições previdenciárias, em razão do advento da MP nº 449 de 2008, posteriormente convertida da Lei nº 11.941/09;
- Logo, diante da redação explícita da norma, fica claro que, tratando-se de lançamento de ofício, considerando-se que não houve no caso a declaração de todos os dados relacionados aos fatos geradores das contribuições previdenciárias devidas, nem o recolhimento ou pagamento do tributo devido, a multa a ser aplicada é aquela prevista no art. 44 da Lei nº 9.430/96;
- A multa de mora, diante da novel sistemática, tanto no microssistema previdenciário, quanto de acordo com a disciplina da Lei nº 9.430, aplicável em relação aos demais tributos federais, não terá lugar nesse lançamento de ofício;
- A multa de mora e a multa de ofício são excludentes entre si. E deve prevalecer, na hipótese de lançamento de ofício, configurada a falta ou recolhimento do tributo e/ou a falta de declaração ou declaração inexata, a multa de ofício prevista no art. 44 da Lei nº 9.430/96, diante da literalidade do art. 35-A;
- Nessa esteira, não há como se adotar outro entendimento senão o de que a multa de mora prevista no art. 35, da Lei nº 8.212/91 em sua redação antiga (revogada) está inserida em sistemática totalmente distinta da multa de mora prescrita no art. 61 da Lei nº 9.430/96. Logo, por esse motivo não se poderia aplicar à espécie o disposto no art. 106 do CTN, pois, para a interpretação e aplicação da retroatividade benigna, a comparação é feita em relação à mesma conduta infratora praticada, em relação à mesma penalidade;
- Como conclusão, para se averiguar sobre a ocorrência da retroatividade benigna no caso concreto, a comparação entre normas deve ser feita entre o art. 35, da Lei nº 8.212/91 em sua redação antiga (revogada) e o art. 35-A da LOPS;
- Cumpre voltar a atenção para o disposto na Instrução Normativa RFB nº 971 de 13/11/2009, sobre as regras a serem observadas em razão do advento da MP nº 449/2008 posteriormente convertida na Lei nº 11.941/2009;

- Nessa linha de raciocínio, o lançamento deve ser mantido integralmente, uma vez que a autoridade fiscal já fez o cálculo da norma mais benéfica, nos termos ora demonstrados: se a soma das duas multas anteriores (art. 35, II, e 32, IV, da norma revogada) ou a do art. 35-A da MP 449/2008.

Voto

Conselheiro Mário Pereira de Pinho Filho – Relator

O Recurso Especial é tempestivo e atende aos demais pressupostos de admissibilidade, portanto dele conheço. Foram apresentadas Contrarrazões tempestivamente.

A matéria devolvida à apreciação deste Colegiado refere-se exclusivamente à aplicação da retroatividade benigna, tendo em vista as alterações promovidas na Lei nº 8.212/1991 pela MP nº 449/2009, convertida na Lei nº 11.941/2009.

Consoante informado no relatório, o auto de infração decorre do fato de a empresa ter apresentado GFIP com informações inexatas em relação a dados não relacionados a fatos geradores de contribuições previdenciárias. Tal conduta representava infração ao disposto no inciso IV **caput** e sujeitava o infrator à multa estabelecida no § 6º, todos do art. 32 da Lei nº 8.212/1991. A esse respeito, o Relatório Fiscal (fls. 9/18) esclarece:

1. Este Auto de Infração decorre do fato de a empresa ter apresentado a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP com informações inexatas em relação aos dados não relacionados aos fatos geradores de contribuições previdenciárias, conforme o dispositivo legal infringido, citado acima, que dispõe:

LEI 8.212/1991

Art. 32. A empresa é também obrigada a:

(...)

IV - declarar à Secretaria da Receita Federal do Brasil e ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma, prazo e condições estabelecidos por esses órgãos, dados relacionados a fatos geradores, base de cálculo e valores devidos da contribuição previdenciária e outras informações de interesse do INSS ou do Conselho Curador do FGTS;

(...)

§ 6º A apresentação do documento com erro de preenchimento nos dados não relacionados aos fatos geradores sujeitará o infrator à pena administrativa de cinco por cento do valor mínimo previsto no art. 92, por campo com informações inexatas, incompletas ou omissas, limitadas aos valores previstos no § 4º.

De se notar que, no presente caso, a legislação anterior à Medida Provisória nº 449/2008 determinava que, na situação retratada nos autos, apresentação GFIP com erro de preenchimento nos dados não relacionados aos fatos geradores, o infrator estaria sujeito a pena

administrativa de cinco por cento do valor mínimo previsto no art. 92 da Lei nº 8.212/1991, por campo com informações inexatas.

Em vista disso, a autoridade autuante efetuou o cálculo da multa, conforme tabela de fl. 16, com base na legislação vigente à época dos fatos geradores.

O Colegiado *a quo*, a seu turno, acolheu parcialmente os argumentos suscitados pelo Contribuinte em sede de recurso voluntário, decidindo pela aplicação do art. 32-A da Lei nº 8.212/1991, acrescentado pela Lei nº 11.941/2009, somente nos períodos em que a obrigação principal foi atingida pela decadência.

O Sujeito Passivo, por meio do Recurso Especial ora analisado, insiste na tese de que o comparativo da norma mais favorável deverá ser feito cotejando-se o § 6º do art. 32 da Lei nº 8.212/1991 (vigente à época dos fatos geradores) com o art. 32-A da mesma lei, introduzido pela Lei nº 11.941/2009, sendo-lhe aplicada a multa mais favorável.

A solução do litígio passa pelo exame da alínea “c” do inciso II do referido art. 106, que dispõe:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I – em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados;

II – tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática. (*Grifou-se*)

Esta Câmara Superior de Recursos Fiscais pacificou o entendimento de que, na aferição com vistas à aplicação da retroatividade benigna, não basta verificar a denominação atribuída à penalidade, tampouco a simples comparação entre dispositivos, percentuais ou limites. É necessário que as penalidades sopesadas tenham a mesma natureza material, portanto sejam aplicáveis ao mesmo tipo de conduta.

No caso em apreço, a penalidade imposta ao Contribuinte, reitera-se, decorreu da apresentação de GFIP com erro de preenchimento em dados não relacionados aos fatos geradores, prevista no § 6º do art. 32 da Lei nº 8.212/1991.

Desse modo, a penalidade de mesma natureza é aquela prevista no **caput** e no inciso I do art. 32-A da Lei nº 8.212/1991, na redação dada pela Lei nº 11.941/2009. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 32-A. O contribuinte que deixar de apresentar a declaração de que trata o inciso IV do **caput** do art. 32 desta Lei no prazo fixado ou que a apresentar com incorreções ou omissões será intimado a apresentá-la ou a prestar esclarecimentos e sujeitar-se-á às

seguintes multas:(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).(Vide Lei nº 13.097, de 2015)(Vide Lei nº 13.097, de 2015)

I – de R\$ 20,00 (vinte reais) para cada grupo de 10 (dez) informações incorretas ou omitidas; e (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

II – de 2% (dois por cento) ao mês-calendário ou fração, incidentes sobre o montante das contribuições informadas, ainda que integralmente pagas, no caso de falta de entrega da declaração ou entrega após o prazo, limitada a 20% (vinte por cento), observado o disposto no § 3º deste artigo.(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

§ 1º Para efeito de aplicação da multa prevista no inciso II docaputdeste artigo, será considerado como termo inicial o dia seguinte ao término do prazo fixado para entrega da declaração e como termo final a data da efetiva entrega ou, no caso de não-apresentação, a data da lavratura do auto de infração ou da notificação de lançamento.(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

§ 2º Observado o disposto no § 3º deste artigo, as multas serão reduzidas:(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

I – à metade, quando a declaração for apresentada após o prazo, mas antes de qualquer procedimento de ofício; ou(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

II – a 75% (setenta e cinco por cento), se houver apresentação da declaração no prazo fixado em intimação. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

§ 3º A multa mínima a ser aplicada será de: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

I – R\$ 200,00 (duzentos reais), tratando-se de omissão de declaração sem ocorrência de fatos geradores de contribuição previdenciária; e(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

II – R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos demais casos.(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009).

Ademais, o § 1º do art. 476-A da Instrução Normativa nº 971/2009, incluído pela Instrução Normativa RFB nº 1027/2010, é exatamente nesse sentido. Senão vejamos:

Art. 476-A. No caso de lançamento de ofício relativo a fatos geradores ocorridos:

(Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1027, de 22 de abril de 2010)

[...]

§ 1º Caso as multas previstas nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 32 da Lei nº 8.212, de 1991, em sua redação anterior à dada pela Lei nº 11.941, de 2009, tenham sido aplicadas isoladamente, sem a imposição de penalidade pecuniária pelo descumprimento de obrigação principal, deverão ser comparadas com as penalidades previstas no art. 32-A da Lei nº 8.212, de 1991, com a redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009. (Grifou-se)

Dessarte, a retroatividade benigna deve ser aplicada mediante a comparação entre penalidade prevista no § 6º do art. 32 da Lei nº 8.212/1991 (dispositivo revogado) e aquela referida no art. 32-A da mesma lei, na redação dada pela Lei nº 11.941/2009, conforme suscitado na peça recursal.

De se esclarecer que não há como considerar os argumentos apresentados pela PGFN na peça de contrarrazões, tendo em vista referirem-se a infração diversa.

Conclusão

Ante o exposto, conheço do Recurso Especial interposto pelo Contribuinte e, no mérito, dou-lhe provimento.

(assinado digitalmente)

Mário Pereira de Pinho Filho