



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	10218.722594/2019-30
ACÓRDÃO	2102-003.455 – 2ª SEÇÃO/1ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	8 de agosto de 2024
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	MUNICÍPIO DE VIGIA
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2015 a 31/12/2016

MULTA COM EFEITO CONFISCATÓRIO. Enunciado Súmula CARF nº 2.

PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO. NULIDADES. MOTIVAÇÃO E DETERMINAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. INOCORRÊNCIA.

Não há vício ensejador de nulidade em auto de infração cujo relatório expressa consigna o motivo do lançamento e determina, com exatidão, a base de cálculo adotada.

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SUJEIÇÃO PASSIVA. DISTINÇÃO.

O lançamento tributário se dá em desfavor do sujeito passivo, aquele definido no artigo 121 do CTN. Não havendo imputação de responsabilidade pessoal de terceiro, eventuais argumentos sobre o tema não devem ser conhecidos pelo julgador administrativo, posto que inexistente controvérsia instaurada.

REDUÇÃO DA MULTA PARA 20%. IMPOSSIBILIDADE.

O art. 35 da Lei nº 8.212/91, combinado com o art. 61 e § 2º da Lei nº 9.430/96, só é aplicado para limitar a multa de mora em 20%, não havendo previsão para a sua aplicação quando se trata de multa de ofício.

ACÓRDÃO

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao recurso voluntário. Este julgamento seguiu a sistemática dos recursos repetitivos, sendo-lhes aplicado o decidido no Acórdão nº 2102-003.454, de 8 de agosto de 2024, prolatado no julgamento do processo 10218.722596/2019-29, paradigma ao qual o presente processo foi vinculado.

Assinado Digitalmente

Cleber Alex Friess – Presidente Redator

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros: Jose Marcio Bittes, Carlos Eduardo Fagundes de Paula, Carlos Marne Dias Alves, Rodrigo Alexandre Lazaro Pinto, Yendis Rodrigues Costa, Cleber Alex Friess (Presidente).

RELATÓRIO

O presente julgamento submete-se à sistemática dos recursos repetitivos prevista nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 87 do Regimento Interno do CARF (RICARF), aprovado pela Portaria MF nº 1.634, de 21 de dezembro de 2023. Dessa forma, adota-se neste relatório substancialmente o relatado no acórdão paradigma.

Trata-se de Recurso Voluntário interposto em face de acórdão de primeira instância, que, apreciando a Impugnação do sujeito passivo, julgou procedente o lançamento.

A exigência é referente ao crédito tributário, no valor total de R\$ 8.047.385,99, devidamente atualizado até outubro de 2019, relativo ao período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, referente às contribuições previdenciárias dos segurados incidente sobre valores pagos, e não declarados em GFIP, recebidos pelos segurados empregados e contribuintes individuais que prestaram serviços ao sujeito passivo.

As circunstâncias da autuação e os argumentos de Impugnação estão resumidos no relatório do acórdão recorrido. Na sua ementa estão sumariados os fundamentos da decisão, detalhados no voto:

PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO. NULIDADES. MOTIVAÇÃO E DETERMINAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. INOCORRÊNCIA.

Não há vício ensejador de nulidade em auto de infração cujo relatório expressa consigna o motivo do lançamento e determina, com exatidão, a base de cálculo adotada.

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SUJEIÇÃO PASSIVA. DISTINÇÃO.

O lançamento tributário se dá em desfavor do sujeito passivo, aquele definido no artigo 121 do CTN. Não havendo imputação de responsabilidade pessoal de terceiro, eventuais argumentos sobre o tema não devem ser conhecido pelo julgador administrativo, posto que inexistente controvérsia instaurada.

MULTA DE OFÍCIO. CABIMENTO. PERCENTUAL. LEGALIDADE.

Havendo lançamento de ofício a Autoridade Lançadora deve, sob pena de responsabilidade funcional, aplicar a multa de ofício no percentual previsto na Lei nº 9.430/96.

Irresignado o contribuinte interpôs Recurso Voluntário com as seguintes alegações e fundamentos, em síntese:

1. Nulidade do Auto de Infração por inexistência de motivo, uma vez que a fiscalização não comprovou a ocorrência do fato gerador do tributo nem a base de cálculo, tornando o lançamento fiscal arbitrário pois, a falta de justificativa para a escolha da base de cálculo e a ausência de clareza na descrição do fato tributável configuram nulidade do Auto de Infração;
2. Inviabilidade do Auto de Infração devido à responsabilidade do ex-prefeito, uma vez que as supostas infrações ocorreram durante a gestão anterior (Exercícios de 2015 e 2016) e que a atual gestão não teve acesso a todos os documentos necessários para a defesa. Alega que o ex-prefeito é o responsável pelas infrações e que o município está tomando medidas para apurar o débito e responsabilizá-lo. Cita jurisprudência para corroborar a tese de que as administrações públicas não devem ser penalizadas por atos de gestões anteriores;

Por fim, requer o provimento integral do recurso, julgando os autos de infração insubsistentes e arquivando o processo administrativo e informa que a Administração atual está tomando medidas para sanar ou minimizar os danos causados pela gestão anterior e que o eventual bloqueio de recursos ou inscrição do valor no CADIN/SIAFI resultará em graves prejuízos à população do município.

Não houve contrarrazões da PGFN.

Eis o relatório.

VOTO

Tratando-se de julgamento submetido à sistemática de recursos repetitivos na forma do Regimento Interno deste Conselho, reproduz-se o voto consignado no acórdão paradigma como razões de decidir:

Conhecimento

O recurso voluntário é tempestivo e atende os demais requisitos de admissibilidade. Deve, portanto, ser conhecido.

Preliminar

Em sede de preliminar a RECORRENTE alega que o auto de infração lavrado é nulo, por carecer de motivação adequada, e inválido por representar uma responsabilização da atual gestão por atos praticado pela anterior.

Quanto a estas alegações verifico que são as mesmas apresentadas em sede de impugnação, cujos fundamentos da decisão recorrida da decisão recorrida coincidem com o entendimento deste relator, razão pela qual adoto as razões de

decidir do voto condutor do julgamento de origem como fundamento de sua decisão nos termos do Art. 114, §12, I da PORTARIA MF Nº 1.634, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2023, novo regimento do CARF, o que passo a fazer:

DA NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO EM QUE SE FUNDA A COBRANÇA - INEXISTÊNCIA DE MOTIVO PARA LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO

Segundo o sujeito passivo há vício em enseja nulidade do auto de infração. São seus argumentos (fls.11187):

“Inicialmente deve-se reconhecer a nulidade do Auto de Infração lavrado pela autoridade fazendária, tendo em vista que o lançamento fiscal carece de motivo para a sua lavratura, já que não se verificou, nem se comprovou a base de calculo do imposto, tendo o lançamento sido praticado de forma manifestamente aleatória.

Ainda acerca da nulidade do auto de infração ora argumentada, não é demais diferenciar motivo e motivação: o motivo é o pressuposto de fato e de direito que procede o próprio ato administrativo, ou seja, é o supedâneo para que a Administração Pública realize o ato administrativo. Já a motivação é a formalização do ato administrativo ou, em outras palavras, a exposição dos fatos e fundamentos que levaram à prática do ato administrativo.

Sobre a importância do “motivo” para a validade do ato administrativo, esclarecedora é a lição do célebre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, vejamos:

(...)

Assim, um lançamento efetuado sem fundamentação ou com fundamentação insuficiente, pela não exteriorização clara e precisa dos pressupostos de fato e da lei aplicável, é nulo por vício de forma. (XAVIER, Alberto. Do lançamento no Direito Tributário Brasileiro. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 158 e 178-182).

No caso em tela, podemos observar que de acordo com tudo o que consta nos documentos que seque em anexo, existem divergências entre os valores constantes na base de dados do SICONFI e da Receita Federal, acessível a primeira, pela segunda.

Ambas deveriam ter sido apreciadas pela autoridade fazendária, conjuntamente às GFIP's, confrontando-se todas as informações à disposição, vez que consubstanciam-se sem exclusão, umas das outras, em ferramentas adequadas para obtenção dos fatos geradores das contribuições postas sob procedimento fiscal.

No entanto, não obstante a análise conjunta ora referida, tendo a autoridade fiscal deixado de apresentar justificativas sobre o que a levou a adotar como base de cálculo o valor estabelecido em uma base de dados e não em outra, maculou a autuação levada a efeito.

A Autoridade Fiscal atribui a responsabilidade tributária ao impugnante sem, para tanto, apontar com clareza o fato gerador do tributo que pretende seja recolhida, o que, por si só, configura a nulidade ora debatida.”

(destaques nossos)

Não assiste razão ao impugnante. Não se verifica o vício apontado.

Ao lançarmos os olhos sobre o auto de infração, encontramos logo na introdução do relatório fiscal o motivo do lançamento (fls. 32):

I - INTRODUÇÃO

1. Este relatório é parte integrante do presente processo fiscal e se refere a Autos de Infração lavrados em auditoria realizada no Sujeito Passivo acima destacado, levando-se em conta que ele não declarou nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP todos os fatos geradores e contribuições incidentes sobre as remunerações dos segurados da previdência social (parte da empresa e do segurado) e deixou de exibir a documentação solicitada pela fiscalização.

Sendo assim, as infrações se referem a:

- a. Segurados Empregados - empresa e riscos ambientais do trabalho (patronal) e contribuição do segurado.*
- b. Segurados Contribuintes Individuais – contribuição patronal.*
- c. Descumprimento de obrigação acessória, conforme consta nesta peça fiscal.*
- d. O procedimento fiscal refere-se à unidade orçamentária da Prefeitura de Vigia.*

(...)

Patente a explicitação do motivo do ato administrativo, verdadeiro procedimento administrativo segundo o Códex Tributário. Falta de declaração da ocorrência do fato gerador tributário e descumprimento de obrigações acessórias.

Logo, expresso o motivo do lançamento, não se observa o primeiro vício apontado pelo impugnante.

Quanto à explicitação da base de cálculo, verifico às folhas 36 a exata determinação da base impositiva adotada pela Autoridade Fiscal:

*“10. Constituem fatos geradores das contribuições previdenciárias lançadas nesses Autos as remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados da Previdência Social - **empregados** - de acordo com definição na Lei nº 8.212/91 e alterações, legislação de custeio da previdência social, valores não declarados nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP.*

11. As bases de cálculos consideradas pela fiscalização são as verificadas nas informações prestadas pelo próprio contribuintes na Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF).

12. No caso aqui analisado, as informações coletadas da DIRF foram essenciais para pôr fim ao procedimento fiscalizatório, levando-se em conta que o Município foi instado a apresentar a documentação necessária aos serviços fiscais, porém, nada foi apresentado, mesmo tendo sido reintimado a fazê-lo.

13. É importante frisar o quesito divergências entre os dados informados nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP e os dados colhidos da DIRF, pois os termos destacam divergências entre o que foi confessado em GFIP e o que consta na DIRF.

14. Vencido o prazo concedido pela Fiscalização para o atendimento ao Termo de Reintimação de 06/08/2019, no qual se solicita o esclarecimento das divergências apontadas entre as informações apresentadas na DIRF e as GFIP apresentadas, nada foi apresentado e nenhum esclarecimento foi externado pelo sujeito passivo, ou seja, houve omissão total quanto ao chamamento fiscal, mesmo tendo sido concedido dilação temporal de 20 dias por meio do Termo de Reintimação Fiscal. Frise-se que entre o recebimento do Termo de Início de Fiscalização e o prazo concedido no termo de Reintimação Fiscal de 06/08/2019 passaram-se 3 meses, tempo mais que suficiente para atender às exigências da Fiscalização.

15. A Fiscalização não pode ficar refém do contribuinte, pelo fato de que exibir documentos é obrigação legal. Mesmo no silêncio da empresa, a Delegacia da Receita Federal em Marabá (PA) possui ferramentas adequadas para obtenção dos fatos geradores das contribuições postas sob procedimento fiscal, conforme já mencionado. Dito de outro modo: a omissão documental e/ou apresentação deficiente de elementos não é óbice aos serviços de fiscalização, **haja vista que os fatos geradores podem ser identificados ou mesmo confirmados com utilização de outras fontes, neste caso as DIRF apresentadas.**

(sublinhados e sublinhados negritos não constam do original)

Absolutamente consignado, com o perdão da repetição, com expressa determinação – em dois parágrafos distintos do relatório fiscal – a base de cálculo adotada: DIRF's apresentadas pelo próprio contribuinte.

Vício inexistente. Auto de infração hígido.

Impugnação improcedente neste ponto.

INVIABILIDADE DO AUTO – INCONSISTÊNCIAS REALIZADAS NOS EXERCÍCIOS DE 2015 E 206 – RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO – PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA REPARAR OS DANOS AO ERÁRIO – IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES À ADMINISTRAÇÃO EM DECORRÊNCIA DE ATOS DE GESTÕES ANTERIORES.

Segundo a peça de insurgência, as práticas apuradas pela Fiscalização foram praticadas por gestões anteriores da Administração Municipal o que imputaria aos integrantes da administração anterior a responsabilidade de apresentar os documentos solicitados pela Autoridade Lançadora (fls. 11190):

Conforme destacado, as supostas infrações objeto de apuração pela fiscalização empreendida foram praticadas nos exercícios de 2015 e 2016, período em que o ex-Prefeito ainda estava à frente da gestão municipal.

Fato é que ao se sagrar eleita no pleito eleitoral de 2016, a atual prefeita, por diversas vezes, tentou uma aproximação com o antigo gestor no intuito de dar início a um processo de transição de governo.

Contudo, as tentativas envidadas pela atual Prefeita foram em vão, ao passo que a mesma não logrou êxito em acessar nenhum dos documentos que diziam respeito à Prefeitura Municipal.

De igual modo, após tomar posse do cargo, a atual Prefeita se deparou com a ausência de documentos com informações e históricos de diversos pontos cruciais à

gestão do Município impugnante, dentre os quais os que deram origem ao presente auto de infração.

Como se vê pela Certidão nº 1.412/2017 expedida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (v. Doc_Comprobatorios), até pelo menos 26/06/2017 o ex-Prefeito do Município de Vigia de Nazaré, Sr. Mauro Alexandre Santos de Souza, não havia ainda apresentado os Balanços Gerais referentes aos exercício de 2015 e 2016.

Desta forma, percebe-se claramente um eventual cometimento de infrações por parte do ex-gestor, o qual, agindo dolosamente, eliminou documentos pertencentes à prefeitura municipal, além de ter dado causa as infrações descritas no auto de infração, caso os argumentos do auto tenham de fato ocorrido.

Destarte, há de se destacar desde já a total responsabilidade pessoal do exgestor no presente caso, devendo ser atribuído a este o dever de apresentar os documentos que retirou do poder municipal no período em que exerceu o cargo de Prefeito Municipal.

Neste sentido, citamos o precedente jurisprudencial abaixo:

AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. MULTA. ART. 41 DA LEI Nº 8.212/91. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO. ART. 137, I, DO CTN. APLICABILIDADE.

NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA CULPABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. MP Nº 449 (CONVERTIDA NA LEI Nº 11.941/09). ART. 106, II DO CTN.

1 - A questão tratada nestes autos diz respeito ao reconhecimento da responsabilidade tributária pessoal do autor, que, ao desempenhar o cargo de Diretor do Instituto Estadual de Saúde Pública (IESP), deixou de cumprir obrigação acessória concernente à exigência de certidões negativas de débitos previdenciários quando da contratação com determinadas empresas. 2 - A responsabilidade pessoal do agente público por força das obrigações tributárias só incide quanto pratica atos com excesso de poder ou infração à Lei atuando com dolo o que é diverso do exercício regular de administração, mandato, função, cargo ou emprego. Inteligência do art. 137, I do CTN. 3 - Mesmo que possível fosse a extensão da responsabilidade, por meio de lei ordinária, a jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça orienta no sentido de que o artigo 41 da Lei nº 8.212/91 deve ser interpretado em conjunto com o disposto no artigo 137, I, do CTN, vez que "a multa de que trata o art. 41 da Lei 8.212/91 somente deve ser imputada pessoalmente ao agente público se demonstrado o excesso de mandato ou o cometimento da infração com dolo ou culpa, já que essa regra deve ser interpretada em harmonia com o disposto no art. 137, I do CTN, que expressamente exclui a responsabilidade pessoal daqueles que agem no exercício regular do mandato."

Precedentes do STJ. 4. A responsabilização do gestor público por multas relativas à violação dos dispositivos da Lei n. 8.212/1991 (art. 41) foi revogado pela MP 449/2008 (convertida na Lei n. 11.941/2009). Referida revogação traduz-se em benefício ao contribuinte e alcança os fatos geradores anteriores à vigência da MP se ainda pendente de julgamento definitivo, conforme dispõe o art. 106, II, 'c', do CTN. 5.

Apelação do autor provida. Remessa necessária e apelação da União Federal/Fazenda Nacional improvidas. (TRF-2 - APELREEX: 200850010151893 RJ 2008.50.01.015189-

3, Relator: Desembargador Federal LUIZ ANTONIO SOARES, Data de Julgamento: 14/08/2012, QUARTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data: 23/08/2012 - Página::315)

Por isso é importante frisar que quando do conhecimento das informações a atual gestão iniciou para apurar internamente o débito questionado o qual, caso seja confirmado, poderá gerar uma transação na forma legal com a sua consequente suspensão, na forma do art. 151, VI, do CTN.

De igual modo, cumpre esclarecer que no intuito de reaver todas as informações, documentos e dados necessários à plena gestão municipal, foi ajuizada perante o Juízo da Comarca de Vigia de Nazaré demanda judicial (processo nº 0000681-

18.2017.8.14.0063 - v. Doc_Comprobatorios) de tutela provisória de urgência de natureza cautelar (v. Doc_Comprobatorios) pela qual se obteve o comando judicial que obriga o ex- Prefeito a apresentar “a entrega em Juízo dos documentos listados na inicial, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de reconhecimento de ato atentatório à dignidade da justiça e inscrição de seu nome nos órgãos de proteção ao crédito (art. 400, parágrafo único, NCPD), sem prejuízo das sanções penais por crime de desobediência”, conforme determinou

(decisão em anexo - v. Doc_Comprobatorios) o à época Juiz Titular da Vara Única de Vigia de Nazaré.

(...)

Desta forma, percebemos que é exatamente o que ocorre no caso em tela, uma vez que presentes provas suficientes nos autos de que o ente público ora impugnante está tomando todas as providências que estão ao seu alcance objetivando o ressarcimento ao erário e a responsabilização do ex-gestor que deixou efetuar os recolhimentos dos recursos públicos devidos, não é cabível aplicação de sanções à municipalidade que possam resultar até mesmo na retenção de recursos ou, ainda, que se proceda à sua inscrição em cadastros como o CADIN, pois agir de forma contrária implicaria em nítida ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.”

(destacamos)

Novamente os argumentos do sujeito passivo não se prestam a atender ao pleito do contribuinte, que se recorda, pugna pela inviabilidade da autuação.

A leitura atenta das argumentos constantes desse item da peça impugnatória permite (*sic*) afirmar **que a discussão proposta não contesta o lançamento e sim eventual responsabilidade pelos ilícitos cometidos.**

Importa ressaltar que não há discussão sobre tal tema no presente processo administrativo posto que não houve imputação pessoal de responsabilidade por parte do Fisco.

Forçoso recordar que o lançamento tributário, por expressa determinação do Código Tributário Nacional se faz em desfavor do sujeito passivo, no caso o Município de Vigia de Nazaré.

Assim, incontroverso o ponto, não há que se conhecer dessa parte da impugnação.

Logo, diante do exposto, rejeito as preliminares suscitadas, não havendo nulidade e, nem tão pouco, invalidade do auto de infração contestado.

No Mérito

Quanto ao mérito resta avaliar a alegação de inconstitucionalidade da multa aplicada, por possuir caráter confiscatório, e o pedido de redução da multa para 20%.

Em relação ao juízo de constitucionalidade da norma aplicada, resta pacífico neste Conselho e na jurisprudência pátria que tal juízo é competência privativa do Poder Judiciário. Segue enunciado de Súmula CARF que possui efeito vinculante:

Súmula CARF nº 2

Aprovada pelo Pleno em 2006

O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária.

Logo, incabível a apreciação de tal pleito.

Alternativamente, pede ainda que seja aplicada a multa de 20% em conformidade com o art. 35 da Lei nº 8.212/91, combinado com o art. 61 e § 2º da Lei nº 9.430/96.

Porém, tal dispositivo só é aplicado para limitar a multa de mora em 20%, não sendo cabível a sua aplicação à multa de ofício, conforme reza os dispositivos transcritos:

LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991 Art. 35-A. Nos casos de lançamento de ofício relativos às contribuições referidas no art. 35 desta Lei, aplica-se o disposto no art. 44 da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

LEI Nº 9.430, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1996.

Art. 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas:

I - de 75% (setenta e cinco por cento) sobre a totalidade ou diferença de imposto ou contribuição nos casos de falta de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos de declaração inexata;

Portanto, sem razão o contribuinte.

Diante do exposto, conheço do recurso, rejeito as preliminares suscitadas e, no mérito, voto por NEGAR-LHE provimento. É como voto.

Conclusão

Importa registrar que as situações fática e jurídica destes autos se assemelham às verificadas na decisão paradigma, de sorte que as razões de decidir nela consignadas são aqui adotadas, não obstante os dados específicos do processo paradigma eventualmente citados neste voto.

Dessa forma, em razão da sistemática prevista nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 87 do RICARF, reproduz-se o decidido no acórdão paradigma, no sentido de rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao recurso voluntário.

Assinado Digitalmente

Cleber Alex Friess – Presidente Redator