



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

**Processo n°** 10320.720981/2014-50  
**Recurso n°** Voluntário  
**Acórdão n°** 2301-004.600 – 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 12 de abril de 2016  
**Matéria** NULIDADE DO LANÇAMENTO: CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS.  
**Recorrente** MUNICÍPIO DE PAÇO DO LUMIAR  
**Recorrida** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS**

Período de apuração: 01/07/2009 a 31/12/2011

VALIDADE DO LANÇAMENTO. DOCUMENTOS APREENDIDOS E EXTRAVIADOS. PREJUÍZO À DEFESA NÃO DEMONSTRADO.

A prova do prejuízo à defesa depende da demonstração do nexo entre o lançamento tributário e os documentos apreendidos pela Polícia Federal e outros documentos extraviados.

Não há nulidade do lançamento quando não configurado óbice à defesa ou prejuízo ao interesse público.

LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO EM FACE DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA DA PREFEITURA MUNICIPAL.

O Município responde pelo crédito tributário incidente sobre a folha de pagamento da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal, na condição de sujeito passivo, uma vez que a Câmara Municipal e a Prefeitura Municipal não possuem personalidade jurídica. Entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão proferida no REsp 1164017/PI, submetida ao rito dos recursos repetitivo, previsto no art. 543-C do Código de Processo Civil, que, por essa razão, é de reprodução obrigatória nos julgamentos do CARF.

MULTA DE OFÍCIO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária. Aplicação da Súmula CARF n° 02.

Recurso Voluntário Negado

Acordam os membros do Colegiado, por unanimidade de votos, rejeitar as preliminares e, no mérito, negar provimento ao recurso voluntário, nos termos do voto da relatora.

João Bellini Júnior- Presidente.

Luciana de Souza Espíndola Reis - Relatora.

Participaram da sessão de julgamento os conselheiros: João Bellini Júnior, Julio Cesar Vieira Gomes, Alice Grecchi, Luciana de Souza Espíndola Reis, Gisa Barbosa Gambogi Neves, Ivacir Julio de Souza, Fabio Piovesan Bozza e Amilcar Barca Teixeira Junior.

## Relatório

Trata-se de recurso voluntário interposto pelo Município de Paço do Luminar em face do Acórdão n.º 04-36.357 da 3ª Turma da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ) em Campo Grande (MS), fls. 546-563, que julgou improcedente a impugnação apresentada contra os Autos de Infração de Obrigação Principal (AIOP) e Auto de Infração de Obrigação Acessória (AIOA), abaixo discriminados, que compõem o presente processo:

**AIOP nº 51.055.349-4:** referente à exigência das contribuições a cargo da empresa, devidas à Seguridade Social, inclusive a destinada ao custeio dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT), incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados empregados e contribuintes individuais da Prefeitura Municipal, extraídas dos resumos de folhas de pagamento, ordens de pagamento e empenhos, no período de 07/2009 a 12/2011, e não declaradas em Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP). Foi elaborada planilha demonstrativa da origem das bases de cálculo dos segurados empregados às fls. 404-432 e 436.

**AIOP nº 51.055.350-8:** referente à exigência das contribuições sociais, devidas pelos segurados contribuintes individuais, incluindo os transportadores rodoviários autônomos contratados pela Prefeitura Municipal, incidentes sobre suas remunerações, extraídas dos resumos de folhas de pagamento, ordens de pagamento e empenhos, no período de 07/2010 a 12/2011, as quais não foram informadas em GFIP. Consta planilha identificando nominalmente os contribuintes individuais e respectivas remunerações às fls. 433-434, transportadores rodoviários autônomos, fls. 435 e 437-439.

**AIOP nº 51.055.351-6:** referente à exigência das contribuições sociais devidas pelos segurados empregados e contribuintes individuais, descontadas pela Prefeitura Municipal de suas remunerações e não repassadas à Previdência Social, no período de 07/2009 a 12/2011, as quais não foram informadas em GFIP.

**AIOA nº 51.055.352-4 (CFL 59):** referente à exigência de multa pelo descumprimento de obrigação de a Prefeitura Municipal arrecadar, mediante desconto das remunerações, as contribuições dos segurados contribuintes individuais, infringindo o art. 4º, "caput", da Lei 10.666/2003.

**AIOA nº 51.055.353-2 (CFL 30):** referente à exigência de multa pelo fato de a Prefeitura Municipal ter deixado de preparar folha de pagamento de acordo com os padrões e normas estabelecidas na legislação previdenciária, infringindo o art. 32, I, da Lei 8.212/91. As folhas de pagamento apresentadas continham os seguintes vícios:

*a) Os segurados não estavam relacionados coletivamente por estabelecimento (no caso em questão, CNPJ da Prefeitura), com a respectiva totalização, conforme previsto no art. 225, § 9º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99.*

*b) As folhas foram confeccionadas por Secretaria/Departamento/Unidade Escolar, uma vez que não há uma numeração seqüencial de páginas, o que demonstra a existência, na verdade, de várias folhas de pagamento independentes e totalizadas separadamente, no âmbito da Prefeitura;*

*c) Não são elaboradas as folhas de pagamento dos servidores contribuintes individuais, dificultando a coleta de dados e respectiva consolidação dos mesmos. A coleta e consolidação foram feitas após exaustivo levantamento de cada contribuinte individual, através dos empenhos e ordens de pagamentos.*

De acordo com o relatório fiscal de fls. 62-68, o lançamento tributário engloba as remunerações dos segurados empregados não vinculados ao Regime Próprio de Previdenciária (RPP) instituído pela Lei Municipal nº 340/2006.

O Município apresentou impugnação, alegando, em síntese: **a)** ilegitimidade do Município para responder por dívida da Câmara dos Vereadores, **b)** cerceamento do direito de defesa porquanto o Município não tem a posse de todos os documentos comprobatórios dos reais valores devidos, eis que diversos documentos contábeis foram apreendidos pela Polícia Federal em 2012, além de a gestão anterior ter extraviado documentos oficiais; **c)** as informações apresentadas ao Tribunal de Contas pelo responsável na gestão anterior não gozam de presunção de veracidade, o qual também foi implicado na ação judicial que afastou a ex Prefeita Municipal; **d)** caberia à fiscalização diligenciar junto à Polícia Federal para analisar a documentação apreendida; **e)** a multa tem efeito confiscatório; **f)** o lançamento é inválido porque o relatório fiscal não é claro quanto à origem do débito, pois não consta relação dos funcionários cujas remunerações foram incluídas no lançamento.

Pediu o redirecionamento da responsabilidade pelo pagamento do crédito tributário à Câmara de Vereadores, o restabelecimento da instrução da ação fiscal para oficiar a Polícia Federal no Maranhão a fornecer os documentos apreendidos na operação realizada no ano de 2012 e para realizar busca de documentos nos endereços dos responsáveis pela gestão do Município nos anos de 2009 a 2012; eventualmente, requer o cancelamento da multa, o reconhecimento da nulidade do auto de infração ou a conversão do julgamento em diligência para revisão do crédito tributário apurado, excluindo-se os juros e a multa superiores aos previstos legalmente, a capitalização e demais acréscimos ilícitos.

A DRJ julgou a impugnação improcedente, conforme ementa a seguir:

*ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS*

*Período de apuração: 01/07/2009 a 31/12/2011*

*APRECIACÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE*

*Não cabe a esta instância julgadora apreciar argumentos de inconstitucionalidade e ilegalidade de norma por ser matéria reservada ao Poder Judiciário.*

*DECISÕES ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS*

*É vedada a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais contrárias à orientação estabelecida para a administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ordinário.*

*LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO EM FACE DE OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL*

*A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica cuja obrigação tributária deve ser exigida em face do Município.*

*OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA NÃO CUMPRIDA*

*Constatada a ocorrência de infração a dispositivo legal, será lavrado auto de infração com discriminação clara e precisa da infração e das circunstâncias em que foi praticada, contendo o dispositivo legal infringido, a penalidade aplicada, observadas as normas fixadas pelos órgãos competentes.*

*ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE LANÇAMENTO VINCULADA*

*A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.*

*VALIDADE DO LANÇAMENTO FISCAL.*

*A fiscalização lavrará notificação fiscal débito, com discriminação clara e precisa dos fatos geradores, das contribuições devidas e dos períodos a que se referem, conforme dispuser o regulamento.*

*ACRÉSCIMOS LEGAIS*

*Os acréscimos legais devidos por força de lei, tem aplicação obrigatória com base no princípio da presunção de legalidade e constitucionalidade das leis e da vinculação do ato administrativo do lançamento.*

*DILAÇÃO PROBATÓRIA*

*Em regra, a prova documental deve ser apresentada juntamente com a impugnação, sob pena de preclusão, com exceção, apenas das hipóteses do § 4º, do art. 16 do Decreto n.º 70.235/1972.*

A ciência do sujeito passivo ocorreu em 16/04/2014, fl. 459, e ele foi cientificado do acórdão da DRJ em 08/09/2014, segunda-feira, fl. 576, de modo que o prazo para recurso encerrou-se em 08/10/2014.

Em 07/10/2014, o Ente Federado interpôs recurso, fls. 579-595, reiterando as razões e os pedidos apresentados na impugnação.

É o relatório.

## Voto

Conselheira Luciana de Souza Espíndola Reis, Relatora

Conheço do recurso por estarem presentes os requisitos de admissibilidade.

### **Invalidez do Lançamento. Apreensão de Documentos pela Polícia Federal. Extravio de Documentos**

O Recorrente alega impossibilidade de acesso aos documentos da Prefeitura, os quais haviam sido apreendidos pela Polícia Federal, e de outros extravaiados na gestão da Prefeita anterior, Sra. Glorismar Rosa Venâncio.

O Recorrente juntou ao recurso o ofício nº 2774/2012, do Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional do Maranhão, de 20 de setembro de 2012, endereçado ao presidente da Câmara de Vereadores de Paço do Lumiar/MA, comunicando o cumprimento, naquela data, a Mandados de Medidas Cautelares Diversas da Prisão, no bojo da Operação Allien, informando a relação de pessoas suspensas de suas funções públicas, em decorrência dos mandados judiciais, fls. 603.

Entretanto, não foi demonstrado nos autos quais documentos foram apreendidos pela Polícia Federal, nem tão pouco se remanescem na posse daquele órgão até a data da apresentação do recurso.

Também não há nenhuma evidência de que os responsáveis pela gestão anterior da Prefeitura Municipal tenham extravaiado documentos, nem quais seriam esses documentos.

Se o alegado ilícito foi constatado em inquérito policial ou em ação judicial, caberia ao Município demonstrá-lo de forma cabal, juntado aos autos as peças processuais pertinentes e eventuais decisões judiciais.

A preclusão do direito de o contribuinte apresentar documentos é regulamentada, no âmbito do Processo Administrativo Fiscal (PAF), pelo § 4º do art. 16 do Decreto 70.235/72<sup>1</sup>, o qual estipula que o direito de apresentar provas documentais, em regra, extingue-se no momento da apresentação da impugnação, permitindo, excepcionalmente, a

<sup>1</sup> Decreto 70.235/72 art. 16 ...

...  
§ 4º A prova documental será apresentada na impugnação, precluindo o direito de o impugnante fazê-lo em outro momento processual, a menos que: (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

a) fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior; (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

b) refira-se a fato ou a direito superveniente; (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

c) destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

§ 5º A juntada de documentos após a impugnação deverá ser requerida à autoridade julgadora, mediante petição em que se demonstre, com fundamentos, a ocorrência de uma das condições previstas nas alíneas do parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

§ 6º Caso já tenha sido proferida a decisão, os documentos apresentados permanecerão nos autos para, se for interposto recurso, serem apreciados pela autoridade julgadora de segunda instância. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

flexibilização da preclusão diante da demonstração da ocorrência de força maior ou quando ocorrer inovação dos fundamentos de fato ou de direito.

Portanto, na hipótese de os documentos terem sido extraviados/apreendidos, caberia ao Município comprovar que não foi feita a restituição até a data da apresentação do recurso, uma vez que, demonstrada a ocorrência de força maior, as provas documentais poderiam ter sido produzidas até a presente data.

Ademais, a verificação fiscal recaiu sobre documentos disponibilizados pelo próprio Recorrente, quais sejam, os resumos das folhas de pagamento, ordens de pagamento e empenhos emitidos pela Prefeitura Municipal, os quais constituem meios diretos de apuração da base de cálculo, o que afasta eventuais prejuízos ao sujeito passivo.

Vale dizer, os fatos tributários incluídos no presente lançamento não foram extraídos das informações disponíveis no Tribunal de Contas, de modo que não cabe analisar as alegações de que essa fonte não merece fé.

Em suma, o lançamento foi feito com base nos documentos produzidos pelo Recorrente e este não se desincumbiu do ônus de demonstrar prejuízo à defesa pela alegada impossibilidade de acesso aos seus documentos fiscais e contábeis.

#### **Invalidade do Lançamento. Ausência da demonstração da materialidade do fato gerador**

O relatório fiscal e seus anexos demonstram a origem do crédito tributário lançado e os fundamentos de fato e de direito que o sustenta.

A origem e os valores das remunerações dos segurados empregados foram discriminados, por setor, e por competência, na planilha de fls. 404-432 e 436; foram discriminados, ainda, os valores pagos aos contribuintes individuais, inclusive aos transportadores autônomos, os quais foram identificados nominalmente, e respectivas remunerações, na planilha de fls. 433-439.

A nulidade do lançamento, por ser ato extremo, só deve ser declarada quando presente prejuízo insuperável para o sujeito passivo, sobretudo quando o vício do ato lhe impede o exercício da ampla defesa e do contraditório, ou quando lesar o interesse público, conforme se extrai do art. 55 da lei 9.784/99, *contrario sensu*:

*Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.*

Na espécie não ficou configurado qualquer prejuízo, pois o relatório fiscal contém a descrição dos fatos imputados ao sujeito passivo, a identificação da origem dos valores lançados, o período e a fundamentação jurídica que embasou o lançamento, assim como a indicação dos documentos que materializam os fatos geradores, contendo demonstrativos de cálculo dos valores lançados, permitindo, ao Recorrente, contestar individualmente os valores ali apontados.

Concluo que o lançamento contém os requisitos aptos a lhe garantir a presunção de certeza e liquidez, em harmonia com o art. 10 do Decreto 70.235/72 e art. 142 do Código Tributário Nacional.

Assim sendo, rejeito a preliminar de nulidade invocada.

### **Ilegitimidade Passiva do Município em face da obrigação tributária de seus Órgãos**

Cabe mencionar que o crédito tributário lançado decorre do trabalho prestado pelas pessoas físicas à Prefeitura Municipal, com e sem vínculo empregatício, conforme informado no item 3 do relatório fiscal e conforme documentos acostados aos autos, anexos 01 a 18, fls. 80 a 439.

O responsável pelo crédito tributário da Prefeitura Municipal é o Ente Federado (Município), uma vez que a Prefeitura Municipal não possui personalidade jurídica. Do mesmo modo, caso o lançamento se referisse a crédito tributário da Câmara de Vereadores, o responsável também seria o Ente Federado (Município), uma vez que a Câmara de Vereadores igualmente não possui personalidade jurídica.

Trata-se de entendimento consolidado em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), submetida ao rito dos recursos repetitivos, previsto no art. 543-C do Código de Processo Civil:

*PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO PAGA A VEREADORES. AÇÃO ORDINÁRIA INIBITÓRIA DE COBRANÇA PROPOSTA CONTRA A UNIÃO E O INSS. ILEGITIMIDADE ATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES.*

*1. A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que somente pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.*

*2. Para se aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, é necessário qualificar a pretensão em análise para se concluir se está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais.*

*3. No caso, a Câmara de Vereadores do Município de Lagoa do Piauí/PI ajuizou ação ordinária inibitória com pedido de tutela antecipada contra a Fazenda Nacional e o INSS, objetivando afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre os vencimentos pagos aos próprios vereadores.*

*4. Não se trata, portanto, de defesa de prerrogativa institucional, mas de pretensão de cunho patrimonial.*

*5. Recurso especial provido.*

*(REsp 1164017/PI, relator Min. Castro Meira, DJe 06/04/2010)*

O entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo deve ser reproduzido nas turmas deste Conselho, por força do artigo 62, § 2º, do Regimento Interno do CARF, aprovado pela Portaria MF nº 343, de 09/06/2015<sup>2</sup>.

### **Mérito**

#### **Inconstitucionalidade da Multa de Ofício**

Por força do Enunciado da Súmula CARF nº 02, abaixo citado, de observância obrigatória no âmbito do CARF, nos termos do art 45, VI, Regimento Interno aprovado pela Portaria MF nº 343, de 09 de junho de 2015<sup>3</sup>, não pode ser afastada, por esse órgão julgador, a vigência dos dispositivos legais de exigência da multa de ofício, sob o fundamento de inconstitucionalidade:

*Súmula CARF nº 2: O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária.*

A multa de ofício foi aplicada nos estritos termos do art. 35-A da Lei 8.212/91, com a redação da MP 449/2008, convertida na Lei 11.941/2009, não merecendo reparados.

---

<sup>2</sup> art. 62 ...

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, na sistemática prevista pelos arts. 543-B e 543-C da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil (CPC), deverão ser reproduzidas pelos conselheiros no julgamento dos recursos no âmbito do CARF.

<sup>3</sup> Art. 45. Perderá o mandato o conselheiro que:

...

VI - deixar de observar enunciado de súmula ou de resolução do Pleno da CSRF, bem como o disposto no art. 62;

**Conclusão**

Com base no exposto, voto por conhecer do recurso, rejeitar as preliminares, e, no mérito, negar-lhe provimento.

Luciana de Souza Espíndola Reis

CÓPIA