



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

**Processo n°** 10384.721396/2013-41  
**Recurso n°** Voluntário  
**Acórdão n°** 2201-002.757 – 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 26 de janeiro de 2016  
**Matéria** IRRF  
**Recorrente** PIAUI ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
**Recorrida** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF**

Exercício: 2010, 2011, 2012

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PRECLUSÃO. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA.

Estando os atos processuais sujeitos à preclusão, não se toma conhecimento de alegações não submetidas ao julgamento de primeira instância.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do Colegiado, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

*Assinado Digitalmente*

EDUARDO TADEU FARAH – Relator

*Assinado Digitalmente*

HEITOR DE SOUZA LIMA JUNIOR - Presidente

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: HEITOR DE SOUZA LIMA JUNIOR (Presidente), EDUARDO TADEU FARAH, IVETE MALAQUIAS PESSOA MONTEIRO, MARIA ANSELMA COSCRATO DOS SANTOS (Suplente convocada), CARLOS ALBERTO MEES STRINGARI, MARCELO VASCONCELOS DE ALMEIDA, CARLOS CESAR QUADROS PIERRE e ANA CECILIA LUSTOSA DA CRUZ.

**Relatório**

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001

Autenticado digitalmente em 22/02/2016 por EDUARDO TADEU FARAH, Assinado digitalmente em 22/02/2016

por EDUARDO TADEU FARAH, Assinado digitalmente em 22/02/2016 por HEITOR DE SOUZA LIMA JUNIOR

Impresso em 26/02/2016 por RECEITA FEDERAL - PARA USO DO SISTEMA

Trata o presente processo de lançamento de multa isolada e juros isolados decorrentes da não retenção e não recolhimento de imposto de renda na fonte (IRRF), relativo a fatos geradores ocorridos de 01/2009 a 12/2011, consubstanciado no Auto de Infração, fls. 05/17, pelo qual se exige o pagamento do crédito tributário total no valor de R\$ 4.889.742,79. A fiscalização aplicou a multa de ofício de 150%.

A autoridade fiscal constatou, de acordo com o Termo de Verificação Fiscal (fls. 18/24):

*... a existência de indícios de pagamentos, efetuados a seus agentes políticos, se “salários extras” (sem que constassem em Dirf – Declarações do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte), camuflados como isentos e não tributáveis, sob a denominação de “Diárias”, “Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar” e “Auxílio Moradia”.*

Cientificada do lançamento, a interessada apresentou impugnação, alegando, que a exigência fiscal viola o princípio da imunidade recíproca. Transcreve-se a integralidade da impugnação, *verbis*:

*Inconformada, a autuada apresentou, em 20/06/2013, sua discordância com o lançamento de ofício, advogando sua total improcedência.*

*1.07 Em sintética argumentação, a autuada invoca a regra constitucional da imunidade recíproca dos entes federativos, requerendo que seja anulado o auto de infração. Verbis:*

*O fato jurídico imponível adotado para a cobrança do IRPF não retido na fonte foi o pagamento de remunerações para servidores vinculados à ALEPI.*

*Entretanto, tal exigência fiscal é insustentável por violar a imunidade recíproca dos entes federativos prevista no art. 150 da CF/88, pois uma vez que mesmo as obrigações acessórias sejam descumpridas, elas convertem-se em obrigações pecuniárias com caráter de exigência principal e terminam por resultar em tributação do patrimônio do Estado autuado. (grifei)*

A 3ª Turma da DRJ em Florianópolis (SC) julgou improcedente a Impugnação apresentada, conforme ementas abaixo transcritas:

***IMPOSTO DE RENDA NA FONTE. FALTA DE RETENÇÃO E DE PAGAMENTO.***

*A pessoa jurídica que, obrigada à retenção e pagamento do imposto de renda na fonte, assim não proceder, sujeitar-se-á ao pagamento de multa de mora e juros isolados, nos termos da legislação tributária.*

***IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. REGRA EXCLUSIVA PARA EXIGÊNCIA DE IMPOSTOS***

***A imunidade constitucional recíproca dos entes da federação abrange tão-somente as hipóteses de pretensão de exigência de impostos sobre patrimônio, renda ou serviço. Não se estende,***

***pois, à exigência de penalidades e acréscimos legais decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias.***

*Impugnação Improcedente*

*Crédito Tributário Mantido (grifei)*

Intimada da decisão de primeira instância em 06/09/2013 (fl. 804), a autuada apresenta Recurso Voluntário em 03/10/2013 (fls. 805 e seguintes), sustentando, essencialmente, os mesmos argumentos defendidos em sua Impugnação, sobretudo, *verbis*:

*... na conclusão voto condutor do acórdão 07-32.511 não existe qualquer referência ao número do auto de infração objeto da decisão e que também no texto do acórdão inexistente tal informação, sendo ela omitida até mesmo na intimação do acórdão. Aliás, é ainda mais ofensivo à compreensão da condenação e ao direito de defesa o desencontro entre o texto do acórdão e o texto da conclusão do voto vencedor, porque na conclusão do voto vencedor o julgador decreta a improcedência da impugnação e a manutenção do crédito tributário na conformidade 'dos autos de infração', enquanto o acórdão decreta a improcedência da impugnação para manter o crédito tributário conforme consta 'do auto de infração'. Mister frisar que na própria intimação da fiscalização informando da abertura de prazo para impugnação já não há qualquer identificação de algum auto de infração ou mesmo se há mais de um auto de infração neste mesmo processo 10384-721.396/2013-41, tendo em vista que o art. 9º e seu § 1º do Decreto 70.235/721 autorizam a existência de pluralidade de autos de infração derivados do mesmo fato num único processo, bem como a existência de autos de infração distintos para a cobrança do tributo e da penalidade correlata. Para fins de facilitação do cotejo, a seguir está transcrito o excerto de fls. 794 relativo ao acórdão e o de fls. 799 referente à conclusão do voto vencedor:*

*(...)*

*Nessa linha de entendimento, uma vez que é impossibilitado ao recorrente conhecer em toda a sua amplitude a identificação e o objeto deliberado no acórdão 07-32.511, e considerando ainda que nem mesmo no próprio boleto para pagamento do valor relativo à suposta infração é especificado o(s) número(s) do(s) auto(s) de infração, é inevitável a decretação de nulidade da decisão recorrida e do processo administrativo.*

**1.2 - MÉRITO:**

*A observação do relatório da decisão recorrida permite apreender que a fiscalização da receita federal presumiu que repasses de pecúnia a deputados da ALEPI a título de diárias, verba indenizatória de exercício parlamentar e auxílio-moradia no período entre 01/2009 e 12/2011 eram na verdade remunerações tributáveis sob o verniz de verbas isentas e não tributáveis.*

*Ocorre que há duas peculiaridades fático-jurídicas na situação que não foram observadas pela fiscalização e que inquinam de nulidade o crédito tributário em discussão, quais sejam: (i) o ônus de comprovar o fato tributável e a infração à legislação tributária é unicamente do Fisco e (ii) os atos administrativos desconsiderados pela fiscalização (Atos da Mesa Diretora da ALEPI) são atos administrativos e como tais possuem os atributos da presunção de veracidade e legitimidade, sendo que a desconstituição de tais atributos é ônus do Fisco insuscetível de afastamento por presunções e indícios.*

*Com efeito, é intuitivo que a fiscalização por parte da receita federal de entes estaduais com personalidade de direito público e de órgãos e entidades da administração pública estadual indireta reveste-se de peculiaridades advindas das prerrogativas do regime constitucional de direito público inerente à administração pública e que tem como repercussão um maior ônus à fiscalização no que concerne à comprovação de situações fáticas com relevância tributária. Nessa seara específica de atuação fiscal são inaplicáveis as presunções e indícios cabíveis no que toca à perscrutação do patrimônio dos particulares, sejam empresas ou pessoas físicas.*

*No caso dos autos, se as diárias e verbas indenizatórias do exercício parlamentar focalizados pela fiscalização foram consideradas ilegitimamente isentas de imposto de renda, cumpre observar que tais pagamentos decorrem de atos administrativos (Atos da Mesa 093/2005 e 064/2007, por exemplo) e que nessa qualidade são blindados pela presunção de veracidade e legitimidade, ou seja, a situação fática afirmada neles é presumida ocorrente da forma ali certificada e igualmente é presumido até prova em contrário que foram editados de acordo com a lei e a constituição. Assim, caberia à fiscalização comprovar que o pagamento relativo a diárias não foi dispendido efetivamente em custeio de hotéis, deslocamentos, etc. inerentes à atividade parlamentar, ou seja, cumpriria à fiscalização comprovar que não houve gastos passíveis de indenização. E assim o é porque a simples afirmação vaga de que, por exemplo, as diárias são pagas continuamente e em valores fixos, não prova que a verba não foi efetivamente e de fato gasta com a finalidade registrada no Ato da Mesa e na legislação do imposto de renda, ou seja, deveria a fiscalização compilar elementos documentais que comprovassem o desvio de finalidade da remuneração que permite caracterizá-la como remuneração tributável. Destarte, como em nenhuma parte da decisão ou do processo existe qualquer comprovação documental que infirme a presumida veracidade e legalidade da isenção das verbas percebidas pelos parlamentares (diárias, verbas de exercício parlamentar e auxílio-moradia), existindo tão somente especulações por parte da auditoria, mister concluir que a suposta atuação não se sustenta e que a multa e os juros advindos do inexigível e indevido imposto de renda cobrado como obrigação principal também são ilegítimos.*

É o relatório.

## Voto

Conselheiro Eduardo Tadeu Farah, Relator

O recurso reúne os requisitos de admissibilidade.

De início, cumpre registrar que o processo em apreço foi incluído em pauta na sessão do dia 08 de dezembro de 2015. Na ocasião apresentei meu voto no sentido de dar provimento integral ao recurso, em razão da Súmula CARF nº 87, além do art. 25 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Entretanto, o Conselheiro Carlos Alberto Mees Stringari alertou para o fato de que a suplicante teria suscitado em sua Impugnação tão só a questão relativa à imunidade recíproca dos entes federativos, prevista no art. 150 da CF/88.

De fato, analisando detidamente a Impugnação apresentada pela recorrente, fls. 787/789, verifica-se que a suplicante não se insurge, especificamente, contra as verbas pagas, alegando, essencialmente, imunidade recíproca dos entes federativos. Por essa razão, a decisão de primeira instância, simplesmente, atacou a questão levantada, conforme se observa do voto às fls. 798/799, bem como do resumo da ementa à fl. 794. A bem da verdade, em seu Recurso Voluntário de fls. 805 requer a suplicante decretação de nulidade da decisão recorrida, em razão de supostos vícios no auto de infração, bem como a isenção das verbas percebidas pelos parlamentares (diárias, verbas de exercício parlamentar e auxílio-moradia). Note-se, entretanto, que tais questões não foram ventiladas na Impugnação (fls. 787/789).

Assim, verifica-se que houve nesta Segunda Instância uma inovação, relativamente aos argumentos suscitados, portanto o direito de impugnar restou precluso no tocante à parte não questionada, consoante dispõe o art. 17 do Decreto nº 70.235/1972 que rege o Processo Administrativo Fiscal:

*Art.17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante. (Redação dada pela Lei nº 9.532/1997).*

Com efeito, a matéria não especificamente contestada na Impugnação, é reputada como incontroversa, com a aceitação tácita do contribuinte, e é insuscetível de ser trazida em momento processual subsequente, já que o contencioso administrativo fiscal só se instaura em relação àquilo que foi expressamente contestado na Impugnação.

Portanto, relativamente às questões suscitadas no Recurso Voluntário, como não instaurou o litígio, operou-se, no caso, a preclusão administrativa, de modo que se enfrentar matéria não adstrita ao pedido da recorrente, a autoridade administrativa estaria julgando de forma *extra petita*, ou seja, além dos limites estabelecidos no pedido do autor.

A respeito do tema, Antônio da Silva Cabral, no livro *Processo Administrativo Fiscal*, Editora Saraiva, às fls. 467, item 144, assim se manifesta:

*Posição do problema. É princípio assente em processo que a petição inicial delimita o âmbito da discussão. No processo fiscal, o âmbito do litígio está ligado a impugnação, pois é esta que inicia o procedimento litigioso. Por conseguinte, se o*

*impugnante não ataca determinada parte do lançamento é porque concordou com a exigência. Seu direito de impugnar, portanto, ficou precluso no tocante à parte não impugnada.*

Assim, ocorrendo à preclusão processual não pode este Órgão, por conseguinte, apreciar essas novas argumentações apresentadas pela recorrente.

Esse é entendimento deste Conselho, consoante às ementas que transcrevo:

*PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PRECLUSÃO. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. Estando os atos processuais sujeitos à preclusão, não se toma conhecimento de alegações não submetidas ao julgamento de primeira instância. (ACÓRDÃO 201-81453)*

*NORMAS PROCESSUAIS. PRECLUSÃO. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. A preclusão prevista no art. 17 do Decreto nº 70.235/1972, na redação dada pela Lei nº 9.532/1997, de matéria não impugnada, impede o conhecimento de recurso voluntário interposto pelo sujeito passivo. (ACÓRDÃO 203-11507)*

Ante a todo o exposto, voto por não conhecer do recurso.

*Assinado Digitalmente*  
Eduardo Tadeu Farah