



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	10480.724400/2019-21
ACÓRDÃO	2302-004.044 – 2ª SEÇÃO/3ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	23 de julho de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	MUNICIPIO DE OLINDA
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

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

CONHECIMENTO. MULTA DE OFÍCIO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO NÃO-CONFISCO.

Conforme se encontra disposto na Súmula CARF n. 2, este Conselho não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária, em face do princípio do não-confisco ou de quaisquer outros princípios ou regras constitucionais.

NULIDADE DO LANÇAMENTO. NÃO OCORRÊNCIA.

Presentes os requisitos legais da notificação e inexistindo ato lavrado por pessoa incompetente ou proferido com preterição ao direito de defesa, descabida a arguição de nulidade do feito.

CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA

Não ocorre cerceamento de defesa quando o impugnante demonstra pleno conhecimento das razões do lançamento, podendo exercer o seu direito de defesa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, conhecer parcialmente do Recurso Voluntário, não conhecendo da alegação relativa à inconstitucionalidade da multa de ofício, por rejeitar a preliminar suscitada, e, no mérito, negar provimento ao Recurso..

Assinado Digitalmente

Angélica Carolina Oliveira Duarte Toledo – Relatora

Assinado Digitalmente

Johnny Wilson Araujo Cavalcanti – Presidente

Participaram do presente julgamento os conselheiros Alfredo Jorge Madeira Rosa, Angelica Carolina Oliveira Duarte Toledo, Carmelina Calabrese, Roberto Carvalho Veloso Filho, Rosane Beatriz Jachimovski Danilevicz, Johnny Wilson Araujo Cavalcanti (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de Autos de Infração (e-fls. 2/15) referentes às contribuições previdenciárias (descontadas dos segurados empregados e patronais, incluindo GILRAT), incidentes sobre remuneração paga a segurados empregados e contribuintes individuais, não informada pelo Município em suas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP. Foi aplicada a multa de ofício de 75% (setenta e cinco por cento) e juros de mora.

É ver trecho do Relatório Fiscal (e-fls. 27/40), que bem descreve os fatos geradores:

2. Fatos Geradores

2.1 Pagamentos de Remuneração a Segurados Empregados Não Declarados nas GFIP

2.1.1 Constituem fatos geradores das contribuições lançadas no Auto de Infração Contribuição Previdenciária dos Segurados e no Auto de Infração Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador os pagamentos de remuneração aos segurados empregados, servidores da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Olinda, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, com fulcro no que estabelecem os arts. 20, 22, incisos I e II, e 28, inciso I, da Lei nº 8.212/91, cujos valores não foram informados pela empresa em suas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP.

2.1.2 Por intermédio da Lei Complementar Municipal nº 14/2002 (anexa), foi criado o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de Olinda, qualificando como seus segurados os servidores públicos titulares de cargos efetivos, vinculados à Administração direta, autárquica e fundacional. Desta forma, a partir da entrada em vigor da referida lei, ficaram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos ditames do art. 40, § 13, da Constituição Federal, e do art. 5º, parágrafo único, da referida Lei Complementar Municipal nº 14/2002, apenas os servidores do Município de Olinda ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão (comissionados), bem como os ocupantes

de outros cargos temporários, de emprego público e os agentes políticos, exercentes de mandatos eletivos (Prefeito e Vice-Prefeito), estes últimos enquadrados como segurados obrigatórios do RGPS, na condição de segurados empregados, de acordo com o art. 12, inciso I, alínea “j”, da Lei n.º 8.212/91, alínea acrescentada pela Lei n.º 10.887/04.

2.1.3 O Anexo I deste processo detalha as informações extraídas dos resumos mensais das folhas de pagamento apresentadas, relativas aos servidores vinculados ao RGPS (resumos anexos), discriminando mensalmente os valores pagos em cada rubrica aos segurados empregados e o tratamento dado pela fiscalização a cada rubrica, quanto à incidência ou não de contribuições (códigos “LANC”).

2.1.4 O Anexo II resume os valores totais mensais das remunerações dos segurados empregados, apurados nas folhas de pagamento e descritos no Anexo I, confrontam esses totais com os valores das remunerações dos segurados empregados declarados nas GFIP pelo Município antes do início da ação fiscal (categorias do trabalhador “12”, “19” e “20”), consoante os relatórios do sistema GFIP Web da RFB, que anexamos, e demonstram os valores mensais das remunerações dos segurados empregados não declaradas nas GFIP, bases de cálculo das contribuições lançadas.

2.1.5 As bases de cálculo das contribuições lançadas, apuradas no aludido Anexo II, encontram-se listadas no “Demonstrativo de Apuração – Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador”, componente do Auto de Infração Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador, nas infrações “REMUNERAÇÕES PAGAS A SEGURADOS EMPREGADOS NÃO OFERECIDAS À TRIBUTAÇÃO” e “GILRAT SOBRE RUBRICAS DE EMPREGADOS NÃO OFERECIDAS À TRIBUTAÇÃO”.

2.1.6 O Anexo III do processo discrimina os valores totais mensais das contribuições descontadas dos segurados empregados, apurados nas folhas de pagamento relativas ao RGPS da Prefeitura Municipal (resumos anexos), mais especificamente nas rubricas “526 - INSS (13º SLR)” e “528 - INSS”, os valores das contribuições desses segurados declarados pelo Município em suas GFIP (categorias do trabalhador “12”, “19” e “20”) e as respectivas divergências (contribuições não declaradas nas GFIP), objeto do presente lançamento, cujos valores podem ser identificados no “Demonstrativo de Apuração – Contribuição Previdenciária dos Segurados”, componente do Auto de Infração Contribuição Previdenciária dos Segurados, na Infração “CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DOS SEGURADOS EMPREGADOS NÃO DECLARADAS EM GFIP”.

2.1.7 Rubrica da Folha de Pagamento “846 – PMAQ/AB” 2.1.7.1 Entendemos ser valioso efetuarmos uma explanação sobre a natureza da rubrica da folha de pagamento “846 – PMAQ/AB”, a qual consideramos como integrante da base de cálculo das contribuições para a Seguridade Social, como pode ser observado na planilha que compõe o Anexo I.

2.1.7.2 O pagamento em questão tem por fundamento a Lei Municipal nº 5.847/2013, que anexamos, cuja ementa reproduzimos a seguir:

“Institui no Município de Olinda o pagamento do Incentivo Financeiro do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade de Atenção Básica(PMAQ – AB), denominado Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável _ PAB Variável, aos profissionais da Atenção Básica e dá outras providências.”

2.1.7.3 A leitura do indigitado diploma legal deixa claro que a verba em comento destina-se a constituir um estímulo aos profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família e das Equipes de Saúde Bucal, visando a um incremento do desempenho desses profissionais, a ser paga com recursos provenientes do Ministério da Saúde. Essa é a conclusão que se extrai da clara redação do art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, da aludida Lei Municipal nº 5.847/2013, abaixo transcritos:

“Art. 1º - Fica instituído o Componente Municipal do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade na Atenção Básica do Ministério da Saúde – PMAQ-AB/MUNICIPAL, na forma de incentivo de desempenho pago aos profissionais das Equipes de Saúde da Família (ESF) ou Equipes de Saúde da Família/Equipes de Saúde Bucal (ESF/ESB), com recursos financeiros advindos do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQAB), instituído pelo Departamento de Atenção Básica/Ministério da Saúde (DAB/MS), através da Portaria nº 1.654, de 19 de julho de 2011, do Manual Instrutivo, e pela Portaria nº 1.063, de 3 de junho de 2013.

§ 1º Os profissionais que receberão o pagamento do incentivo financeiro PMAQ/AB são os médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, agentes comunitários de saúde, cirurgiões dentistas, técnicos de saúde bucal e auxiliares de saúde bucal, que estiverem cadastrados no Sistema de cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES, lotados nas ESF ou ESB que aderiram ao Programa e que contribuam para alcançar efetivamente o cumprimento dos indicadores de desempenho do referido programa.

§ 2º O valor do incentivo financeiro pago aos profissionais da Atenção Básica será repassado na folha de pagamento do mês subsequente ao do repasse do incentivo do PMAQ-AB pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, considerando os critérios detalhados nos incisos I e II do § 3º.

§ 3º O valor dos repasses do PMAQ-AB e, conseqüentemente, dos pagamentos aos servidores municipais concursados ou contratados indicados neste artigo, poderá variar, de acordo com as diretrizes abaixo:

I – Com a adesão ao Programa, o Ministério fará o repasse mensal do percentual de 20% (vinte por cento) do valor total do incentivo, para todas as equipes contratualizadas no Programa, até que ocorra a avaliação externa do Ministério da Saúde, quando o valor poderá ser alterado de acordo com a classificação nos níveis de desempenho da equipe, definidos, segundo a Portaria nº 1.063, de 3 de junho de 2013, como insatisfatório (0%), mediano ou abaixo da média (20%), acima da média (60%) ou muito acima da média(100%).

II – O PMAQ-AB está organizado em quatro fases que se complementam e conformam um ciclo contínuo de melhoria do acesso e da qualidade da Atenção Básica, quais sejam: adesão e contratualização, desenvolvimento, avaliação externa e recontratualização, de forma que o valor do repasse pelo Ministério da Saúde poderá ser alterado para mais ou para menos, em conformidade com a avaliação e as novas contratualizações.” (grifos nossos) 2.1.7.4 Resta evidente que a verba sob análise possui a natureza de gratificação (ou prêmio) aos profissionais de saúde pelo atingimento de certos níveis de desempenho, fixados em Portaria do Ministério da Saúde, destinando-se, portanto, a retribuir o trabalho desenvolvido com qualidade, o que faz com que ela não se enquadre em nenhuma das hipóteses de exclusão da base de cálculo das contribuições para a Seguridade Social, enumeradas exaustivamente no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212/91.

2.1.7.5 Cumpre, apenas a título de esclarecimento, mencionar o fato de que o art. 5º da Lei Municipal nº 5.847/2013 (anexa) estabelece que o pagamento do incentivo PMAQ/AB tem fins “indenizatórios ou compensatórios”, não podendo ser utilizado como base de cálculo para fins previdenciários. Tal estipulação, todavia, é completamente desprovida de eficácia normativa para fins de definir hipóteses de incidência ou não incidência de tributos federais, como é o caso das contribuições sociais para custear o RGPS, face à clara determinação do art. 22, inciso XXIII, e do art. 149 da Constituição Federal, a seguir reproduzidos:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXIII - seguridade social;” “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

2.1.7.6 Fica claro, pela leitura dos citados dispositivos constitucionais, que somente a União pode legislar sobre as contribuições para o custeio do RGPS, mister esse exercido por meio, basicamente, da Lei Federal nº 8.212/91 e suas alterações posteriores, e é com base no art. 22, incisos I e II, e no art. 28, inciso I e § 9º, da mencionada lei federal que consideramos a rubrica “846 – PMAQ/AB” da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Olinda como tributável para fins de definição das bases de cálculo das contribuições do Município para a Seguridade Social, lançadas por meio do Auto de Infração Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador.

2.2 Pagamentos de Remuneração a Segurados Contribuintes Individuais Trabalhadores Autônomos Não Declarados nas GFIP 2.2.1 Constituem fatos geradores das contribuições lançadas no Auto de Infração Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador os pagamentos de remuneração aos

segurados contribuintes individuais (trabalhadores autônomos) a título de contraprestação dos serviços por eles prestados ao Município de Olinda, no período de 01/2015 a 12/2015, com base no disposto no art. 22, inciso III, da Lei nº 8.212/91, segurados esses que não foram informados pela empresa em suas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP.

2.2.2 As pessoas físicas que prestam serviços à empresa em caráter eventual, sem vínculo empregatício, são qualificadas pela legislação previdenciária como segurados obrigatórios da Previdência Social, na condição de contribuintes individuais (Lei nº 8.212/91, art. 12, inciso V, alínea “g”, com a redação dada pela Lei nº 9.876, de 26/11/1999).

2.2.3 O Município foi intimado, mediante o Termo de Início do Procedimento Fiscal – TIPF(anexo), item “9”, a fornecer a relação dos empenhos emitidos, liquidados ou pagos no ano de 2015, com os respectivos sub-empenhos, quando fosse o caso, informando nome do credor, número do empenho/sub-empenho, data de emissão liquidação e pagamento, valor empenhado, valor liquidado, valor pago e histórico, relativos, dentre outros, aos elementos de despesa "3.3.90.36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA" e "3.3.90.35 - SERVIÇOS DE CONSULTORIA". O objetivo da intimação para apresentação desses documentos era exatamente o de identificar os fatos geradores correspondentes aos pagamentos de serviços prestados ao Município por pessoas físicas(contribuintes individuais). Em atendimento a tal intimação, o Município forneceu os Relatórios de Empenhos Liquidados referentes aos aludidos elementos de despesa, os quais anexamos ao processo.

2.2.4 Ao confrontarmos os mencionados Relatórios de Empenhos Liquidados dos elementos de despesa 3.3.90.36 e 3.3.90.35 (anexos ao processo) com os relatórios mensais "RELAÇÃO DOS TRABALHADORES CONSTANTES NO ARQUIVO SEFIP", obtidos no sistema GFIP Web da RFB, que também anexamos, os quais relacionam os trabalhadores constantes das GFIP enviadas pelo Município, constatamos a existência, em todos os meses do período fiscalizado, de alguns contribuintes individuais(trabalhadores autônomos) que não foram informados pelo Município em suas GFIP. Cumpre esclarecer que tais prestadores de serviço deveriam ter sido incluídos nas GFIP pelo Município com a categoria do trabalhador “13”.

2.2.5 Assim sendo, elaboramos a planilha que constitui o Anexo IV do processo, relacionando os contribuintes individuais não informados nas GFIP, cujas remunerações dos serviços por eles prestados ao Município compõem as bases de cálculo das contribuições lançadas. Nessa planilha, informamos os dados de cada pagamento de remuneração extraídos das Relações de Empenhos:

unidade gestora, elemento de despesa, número do empenho, data da liquidação, número do processo de despesa, código e nome do credor, descrição e valor do serviço pago, apurando, ainda, os valores totais mensais das remunerações (bases

de cálculo), os quais podem ser identificados nº “Demonstrativo de Apuração – Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador”, componente do Auto de Infração Contribuição Previdenciária da Empresa e do Empregador, na Infração “VALORES PAGOS OU CREDITADOS A CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS NÃO OFERECIDOS À TRIBUTAÇÃO”.

O lançamento foi impugnado e os autos foram encaminhados à DRJ. Os membros da 2ª Turma da DRJ/CGE, por unanimidade de votos, julgaram improcedente a impugnação, mantendo o crédito tributário exigido.

Cientificada do acórdão, a recorrente apresentou recurso voluntário tempestivo (e-fls.4882/4890), alegando em breve síntese:

- a) Preliminarmente, os termos de início de fiscalização foram levados ao conhecimento da Procuradoria Geral do Município, não tendo sido, portanto, o Procurador Geral do Município intimado do início do processo administrativo, com vistas ao exercício do contraditório e da ampla defesa que lhe são institucionalmente assegurados;
- b) Não há contribuições não declaradas em GFIP. As contribuições descontadas dos segurados, bem como, as devidas pelo Município (empresa) foram informadas em GFIP;
- c) O percentual de 75% aplicado a título de multa é exorbitante, desrespeitando o princípio da proporcionalidade e assumindo caráter confiscatório. Requer a redução para 20%;
- d) Ao final, no que tange ao principal, aduz que o Município obedeceu a todos os ditames legais ditos como não cumpridos pelo auditor da RFB.

É o relatório.

VOTO

Conselheira **Angélica Carolina Oliveira Duarte Toledo**, Relatora.

O Recurso Voluntário é tempestivo e atende aos demais requisitos de admissibilidade.

1 CONHECIMENTO

Não obstante, as alegações no sentido do caráter exorbitante e desproporcional da multa de ofício não merecem ser conhecidas.

Em obediência às normas que regem a administração pública, não cabe a este Conselho, a fim de afastar a aplicação de lei com fundamento de inconstitucionalidade, análise sobre a violação de princípios constitucionais, nos termos da Súmula CARF n. 2:

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

Assim sendo, conheço parcialmente do recurso, não conhecendo das alegações no sentido de que a multa de ofício de 75% (setenta e cinco por cento) desrespeita o princípio da proporcionalidade, apresentando caráter confiscatório.

2 PRELIMINAR E MÉRITO

Como se verifica dos autos, o recorrente repisa a argumentação tecidas em sede de impugnação. Não obstante, concordo com a análise e fundamentos utilizados pela decisão de piso, motivo pelo qual adoto como razões de decidir do presente voto, mediante a reprodução do seguinte trecho (art. 114, § 12, do RICARF):

DA ARGÜIÇÃO DE NULIDADE DO LANÇAMENTO Preliminarmente, argüi a Impugnante a nulidade dos créditos lançados, alegando prejuízo à sua ampla defesa e contraditório, em razão do Procurador Geral do Município não ter sido informado acerca do início do procedimento de fiscalização.

Ensejam a nulidade, no processo administrativo fiscal, apenas os atos e termos lavrados por pessoa incompetente e os despachos e decisões proferidos por autoridade incompetente ou com preterição do direito de defesa.

Assim estabelece o art. 59 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, cujos termos são reiterados pelo art. 12 do Decreto nº 7.574, de 29 de setembro de 2011:

Art. 59. São nulos:

I - os atos e termos lavrados por pessoa incompetente; II - os despachos e decisões proferidos por autoridade incompetente ou com preterição do direito de defesa. (...)

No caso em tela, a descrição dos fatos feita pelo auditor-fiscal autuante é cristalina, conforme se extrai do Relatório Fiscal, fls. 27/40.

Os demonstrativos constantes dos anexos I a IV, fls. 41/49, mostram, de forma clara, a origem dos valores lançados.

A fundamentação legal de cada crédito lançado, da multa de ofício e dos juros de mora, encontra-se especificada, corretamente, nos respectivos autos de infração, fls.2/15, sob o tópico “Enquadramento Legal”.

Todas as justificativas, acompanhadas das respectivas provas, para o lançamento das contribuições em questão, encontram-se presentes nos autos.

Enfim, todos os requisitos necessários foram cumpridos pela autoridade fiscal.

Por meio de sua impugnação, a contribuinte apresenta sua contestação demonstrando pleno conhecimento das razões do lançamento, exercendo, assim, o seu direito de defesa.

Portanto, não há que se falar em cerceamento de direito de defesa.

Desta forma, não se pode acolher as alegações da impugnante.

DO LANÇAMENTO

Alega a impugnante que não há contribuições não declaradas em GFIP. As contribuições descontadas dos segurados, bem como, as devidas pelo Município (empresa) foram informadas em GFIP.

Entretanto, verifica-se que os demonstrativos constantes dos anexos I a IV, fls. 41/49, mostram, perfeitamente, de forma clara, a origem dos valores utilizados na apuração das bases de cálculo das contribuições patronais.

Quanto às contribuições descontadas dos segurados empregados, vê-se no anexo I os totais oriundos das folhas de pagamento, que levados ao anexo III, na comparação com os valores declarados em GFIP a esse título, extraídos do sistema Gfip Web, resulta na diferença não declarada, objeto do lançamento em questão.

Não restou comprovado o pagamento das contribuições previdenciárias apuradas.

Portanto, não se pode acolher o pleito da impugnante.

3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, voto por conhecer parcialmente do Recurso Voluntário, não conhecendo da alegação relativa à inconstitucionalidade da multa de ofício, rejeitar a preliminar e negar-lhe provimento.

Assinado Digitalmente

Angélica Carolina Oliveira Duarte Toledo