



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	10480.734133/2019-08
ACÓRDÃO	2302-004.046 – 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: 01/01/2016 a 31/12/2016

CONHECIMENTO. MULTA DE OFÍCIO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO NÃO-CONFISCO E PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI.

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.

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA A SEGURIDADE SOCIAL.

Todas as remunerações devem ser declaradas nas Guias de Recolhimentos do Fundo de Garantia e Informações a Previdência Social - GFIP, se não estiverem declaradas, a Autoridade Lançadora deverá efetuar o lançamento dessas remunerações.

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 e da Lei Ordinária n. 9.715/98, 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. 2/16) referentes às contribuições previdenciárias (dos segurados 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. Foi aplicada a multa de ofício de 75% (setenta e cinco por cento).

É ver trecho do Relatório Fiscal (e-fls. 29/43), 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 “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 REMUNERAÇÕES 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 “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 DE SEGURADOS EMPREGADOS NÃO DECLARADAS EM GFIP”.

2.1.7 Rubrica da Folha de Pagamento “846 – PMAQ/AB (Indeniz.)” 2.1.7.1 Entendemos ser valioso efetuarmos uma explanação sobre a natureza da rubrica da folha de pagamento “846 – PMAQ/AB (Indeniz.)”, 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(Indeniz.)” 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 dos Segurados e 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 01/2016 a 12/2016, com base no disposto nos art. 21 c/c art. 30, § 4º, e 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 “10”, a fornecer a relação dos empenhos emitidos, liquidados ou pagos no ano de 2016, 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 da empresa lançadas. Nessa planilha, informamos os dados de cada pagamento de remuneração, extraídos das Relações de Empenhos: elemento de despesa, unidade gestora, 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”.

2.2.6 O mesmo Anexo IV do processo detalha os valores das contribuições dos segurados contribuintes individuais não informados pelo Município nas GFIP, calculados mediante a aplicação da alíquota de 11% (onze por cento) sobre o valor da remuneração mensal de cada segurado, respeitado o limite máximo do salário-de-contribuição, tudo em conformidade com o estabelecido no art. 21 c/c art. 30, § 4º, da Lei nº 8.212/91. A responsabilidade pela arrecadação e recolhimento de tais contribuições era do Município, nos moldes do art. 4º da Lei nº 10.666/2003, ficando este diretamente responsável pelas importâncias que, eventualmente, haja deixado de descontar dos segurados, consoante dispõe o art. 33, § 5º da Lei nº 8.212/91. Os totais mensais das referidas contribuições podem ser identificados nº “Demonstrativo de Apuração – Contribuição Previdenciária dos Segurados”, componente do Auto de Infração Contribuição Previdenciária dos Segurados, na Infração “CONTRIBUIÇÕES DE CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS NÃO DECLARADAS EM GFIP”.

O lançamento foi impugnado e os autos foram encaminhados à DRJ. Os membros da 13ª Turma da DRJ01, por unanimidade de votos, julgaram improcedente a impugnação, mantendo o crédito tributário exigido.

Cientificado do acórdão, o recorrente apresentou recurso voluntário tempestivo (e-fls.5346/5367), alegando em breve síntese:

- a) Preliminarmente, nulidade do Auto de Infração, ante a violação ao devido processo legal e aos direitos de contraditório e da ampla defesa, por não haver comprovação nos autos de que a Procuradoria Geral do Município tenha sido intimada, no intuito de viabilizar a sua participação em todos os atos do Procedimento Administrativo-Fiscal. No caso em análise, constata-se que não há

comprovação nos autos de que a Procuradoria-Geral do Município de Olinda tenha sido intimada do início do processo administrativo pela Receita Federal, a fim de oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa que são constitucionalmente assegurados a qualquer contribuinte (art. 5º, inciso LV, CF/88);

- b) O Município insurge-se contra a r, decisão colegiada que entendeu, equivocadamente, por não impugnada a matéria quanto às diferenças apuradas em razão dos pagamentos de remuneração a segurados empregados não declarados nas GFIP. Ocorre que o Município impugnou especificamente os valores, posto que afirmou recolher devidamente os tributos objeto de fiscalização, considerando sempre a natureza jurídica da parcela paga aos segurados;
- c) No exercício do ano de 2016, o Município de Olinda pagou valores aos contribuintes segurados empregados, sobre os quais entendeu não incidir o tributo e, por isso, não o considerou na base de cálculo das contribuições para Seguridade Social. A conduta da Municipalidade foi respalda por leis municipais que criaram verbas a serem pagar aos seus empregados, cuja natureza é evidentemente indenizatória;
- d) Por tais razões é que a Receita Federal apurou uma suposta diferença de contribuição para Seguridade Social, tanto dos segurados quanto da cota patronal, posto que considerou, erroneamente, como remuneração a verba paga a título de PMAQ/AB (indeniz.), sob a rubrica 846;
- e) Esta verba foi criada pela Lei Municipal 5.847/2013, como Componente Municipal do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade na Atenção Básica do Ministério da Saúde, para os profissionais da área de saúde, com recursos financeiros advindos de Programa Nacional. Em seu art. 5º, ficou estabelecido que a natureza jurídica da parcela é para fins indenizatórios e compensatórios. Tanto que somente são repassados mediante o recebimento de recursos financeiros do PMAQ-AB do MS/DAB para o Município. Não se trata de gratificação (ou prêmio), como entendeu a D. Turma, mas sim de compensação;
- f) Por outro lado, refuta-se, ainda, a afirmação da Receita Federal de que a alíquota utilizada pelo Município era de 1,1481%, posto que, considerando-se como correta a base de cálculo, constata-se que a alíquota, na verdade, era de 2,2962%, em observância à legislação vigente;
- g) Quanto à segunda situação, temos que, no exercício do ano de 2016, o Município de Olinda pagou remunerações ou valores aos contribuintes individuais, que supostamente não teriam sido considerados na base de cálculo

do tributo, durante o ano de 2016, já que não teria informado esses segurados na GFIP. Ocorre que a Municipalidade prestou tais informações quanto aos seus prestadores de serviços, na guia GFIP, havendo, na verdade, inconsistência da planilha constante no procedimento administrativo fiscal. Menciona, exemplificativamente, prestadores que constam do Anexo IV do Relatório Fiscal com as informações da "Relação Pagamentos Contribuinte Individual", extraído do site PRONIM GP - Portal do Servidor;

- h) Ora, a Administração Pública lavrou auto de infração com base na afirmação de que contribuintes individuais não foram informados como segurados na GFIP. Contudo, tal fato é desconstituído com informações constantes em plataforma disponibilizada pelo próprio Governo Federal. Assim, temos que não há fundamento nem prova satisfatória que evidencie a legalidade do lançamento tributário, na forma como foi procedido, pelo que deve ser o mesmo anulado, bem como arquivado o presente procedimento administrativo fiscal, até mesmo porque é ônus da autoridade fiscal apresentar as provas dos fatos constituintes do direito da Fazenda do qual não se desincumbiu;
- i) Nesse trilhar, o Município demonstrou inconsistência das informações constantes no GFIP em comparação às declarações constantes no PRONIM, sendo certo que vários contribuintes individuais constavam na Relação Pagamentos Contribuinte Individual", extraído do site PRONIM GP - Portal do Servidor, mas equivocadamente não constavam na relação GFIP apresentada pelo fiscal. a relação da GFIP apresentada pelo auditor fiscal diverge das declarações feitas pelo Município, já que na relação PRONIM constam vários segurados individuais cujas contribuições foram recolhidas, pelo que não há prova consistente do fato gerador muito menos da infração imputada ao Município;
- j) Desta feita, merece reforma o r. acórdão, posto que não há fundamento nem prova satisfatória que evidencie a legalidade do lançamento tributário, na forma como foi procedido, pelo que deve ser o mesmo anulado, bem como arquivado o presente procedimento administrativo fiscal, até mesmo porque é ônus da autoridade fiscal apresentar as provas dos fatos constituintes do direito da Fazenda do qual não se desincumbiu;
- k) Alega a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 9.715/98, que ampliou a base de cálculo do PASEP;
- l) Por fim, insurge-se o Município contra o r. julgamento que manteve a multa de 75% imposta, posto que contrariou o Princípio da Proporcionalidade, Razoabilidade e proibição de confisco. Assim, merece reforma o r. acórdão para reduzir o percentual de multa aplicado de 75% (setenta e cinco por cento) para

20% (vinte por cento), em atenção ao princípio da proporcionalidade e alinhamento ao pensamento atual do Supremo Tribunal Federal, no eventual entendimento de que é devida a tributação apurada no referido auto.

O recorrente, ao final, formula os seguintes pedidos:

7. PEDIDOS.

Ante o exposto, requer o total PROVIMENTO do Recurso Voluntário, reformando o r. acórdão para:

a) Declarar a nulidade do procedimento fiscalizatório, ante a violação ao devido processo legal e aos direitos de contraditório e da ampla defesa, já que não se viabilizou a participação da Procuradoria Geral do Município de Olinda em todos os atos do Procedimento Administrativo-Fiscal;

b) No mérito, anule todos os lançamentos referentes às contribuições dos segurados empregados e patronal para a Seguridade Social, por não ocorrência do fato gerador, inexistindo o critério material na regra matriz da incidência tributária, não se podendo considerar valores que não compõem base de cálculo da contribuição para a Seguridade Social dos segurados empregados e da empresa destinadas à Seguridade Social, já que a verba PMAQ/AB (indeniz.) possuem natureza indenizatória;

c) De igual modo, e pelas mesmas razões, anule os lançamentos referentes às contribuições previdenciárias destinadas aos benefícios concedidos em razão ao grau de risco da atividade, posto que os valores pagos a título de PMAQ/AB (indeniz.) não compõem a base de cálculo do tributo;

d) Anule os lançamentos referentes às contribuições previdenciárias dos segurados contribuintes individuais, posto que as informações quanto aos prestadores de sen/iços, na guia GFIP, foram prestadas pelo Município, havendo inconsistência da planilha constante no procedimento administrativo fiscal não havendo prova satisfatória que evidencie a sua legalidade;

e) Afastar a aplicabilidade da Lei nº 9.715/98, por inconstitucionalidade formal e material;

f) Por fim, reduzir o percentual de multa aplicado de 75% (setenta e cinco por cento) para 20% (vinte por cento), em atenção ao princípio da proporcionalidade e alinhamento ao pensamento atual do Supremo Tribunal Federal, no eventual entendimento de que é devida a tributação apurada no referido auto.

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

O recorrente alega o caráter exorbitante e desproporcional da multa de ofício. Ainda, defende a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 9.715/98, que ampliou a base de cálculo do PASEP.

Não obstante, as alegações de inconstitucionalidade 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, bem como da inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 9.715/98.

2 PRELIMINAR

O recorrente defende a nulidade do Auto de Infração, ante a violação ao devido processo legal e aos direitos de contraditório e da ampla defesa. Expõe que *“no caso em análise, constata-se que não há comprovação nos autos de que a Procuradoria-Geral do Município de Olinda tenha sido intimada do início do processo administrativo pela Receita Federal”*.

Pois bem.

Em análise aos autos, verifica-se, conforme Aviso de Recebimento dos Correios, que foi recebida a intimação encaminhada ao domicílio fiscal do Município de Olinda, ora recorrente, com ciência do início do procedimento fiscal em 24/09/2019. O Termo de Ciência do Lançamento encontra-se datado de 27/01/2020 (e-fl. 4370), tendo como destinatário o sujeito passivo do lançamento, atestando sua regularidade.

O artigo 59 do Decreto n. 70.235/72 enumera os casos que acarretam a nulidade do lançamento, quais sejam: *“I – os atos e termos lavrados por pessoa incompetente; II – os despachos e decisões proferidas por autoridade incompetente ou com preterição do direito de defesa”*.

No caso em tela, a autoridade autuante está devidamente identificada e possui competência legal para lavrar os Autos de Infração. Também não há que se falar em preterição do direito de defesa.

A Súmula CARF n. 162 determina que *“O direito ao contraditório e à ampla defesa somente se instaura com a apresentação de impugnação ao lançamento”*.

Contrariamente à argumentação trazida pela recorrente, os autos demonstram que o transcurso do PAF ocorreu de forma hígida, foi dada ao contribuinte oportunidade de defesa, a qual foi plenamente exercida, recorrendo agora do acórdão que analisou sua impugnação ao lançamento de ofício.

Nesse sentido, não procede a nulidade do lançamento baseada em ausência de intimação da Procuradoria Geral do Município quanto ao início do procedimento fiscal.

Ademais, não prospera a nulidade dos Autos de Infração no presente caso, porquanto todos os requisitos previstos no art. 142 do CTN e do art. 10 do Decreto n. 70.235/72, que regula o processo administrativo fiscal, foram observados quando da lavratura do Auto de Infração.

As alegações materiais relativas ao lançamento, qual seja do caráter indenizatório dos valores pagos aos segurados empregados e eventuais inconsistências no lançamento relativo aos contribuintes individuais, tratam-se de matérias de mérito e serão analisadas a seguir.

3 MÉRITO

Quanto às diferenças apuradas em razão dos pagamentos de remuneração a segurados empregados não declarados nas GFIP, alega que recolhe devidamente os tributos objeto de fiscalização, considerando sempre a natureza jurídica da parcela paga aos segurados.

Não obstante, as alegações genéricas e desacompanhadas de provas não são suficientes para cancelar o lançamento.

O recorrente apenas aduz que todos os valores lançados pela fiscalização, com base nos resumos mensais das folhas de pagamento apresentadas pelo próprio recorrente, possuem caráter indenizatório, não compondo a base de cálculo das contribuições previdenciárias. Não traz provas ou argumentos detalhados apontando e justificando quais (e sob qual fundamento) as rubricas constantes do Anexo I do Relatório Fiscal (e-fls. 44/45) não seriam base de incidência das contribuições.

Sendo assim, não merece provimento as alegações desacompanhadas de prova.

A única rubrica que o recorrente justifica e detalha a sua compreensão acerca do caráter indenizatório é a verba paga a título de PMAQ/AB (indeniz.), sob a rubrica 846, aos segurados empregados.

Nesse particular, defende que:

Esta verba foi criada pela Lei Municipal 5.847/2013, como Componente Municipal do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade na Atenção Básica do Ministério da Saúde, para os profissionais da área de saúde, com recursos financeiros advindos de Programa Nacional. Em seu art. 5º, ficou estabelecido que a natureza jurídica da parcela é para fins indenizatórios e compensatórios. Tanto que somente são repassados mediante o recebimento de recursos financeiros do PMAQ-AB do MS/DAB para o Município. Não se trata de gratificação (ou prêmio), como entendeu a D. Turma, mas sim de compensação.

Contudo, como ressaltado pela fiscalização, a leitura do mencionado 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.

Essa é a conclusão que se extrai da clara redação do art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, da aludida Lei Municipal n. 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.**

(...)

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%). -grifou-se.

Como afirmado pelo próprio recorrente em seu recurso “*A finalidade da parcela PMAQ/AB (indeniz.) é compensar o profissional de saúde no desempenho de sua atividade laboral*”.

Como se vê, a verba tem nítido caráter remuneratório, vez que destinada à retribuir o trabalho desenvolvido pelo empregado, nos termos do art. 28, inciso I da Lei n. 8.212/91.

Por fim, o lançamento compreende contribuições previdenciárias incidente sobre remunerações ou valores pagos aos contribuintes individuais que não foram considerados na base de cálculo do tributo, durante o ano de 2016, já que não teria informado esses segurados na GFIP.

Quanto ao ponto a recorrente alega que “*a Municipalidade prestou tais informações quanto aos seus prestadores de serviços, na guia GFIP, havendo, na verdade, inconsistência da planilha constante no procedimento administrativo fiscal*”.

Como se sabe, as GFIPs (Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social) são o instrumento hábil para a declaração e recolhimento de contribuições previdenciárias. A GFIP é um documento obrigatório para todos os empregadores, tanto pessoas físicas como jurídicas, e para os contribuintes equiparados às empresas, que estão sujeitos ao recolhimento do FGTS e à declaração de informações à Previdência Social. É ver a Lei n. 8.212/91:

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;

§ 2º A declaração de que trata o inciso IV do caput deste artigo constitui instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário, e suas informações comporão a base de dados para fins de cálculo e concessão dos benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

Nessa linha, o fato dos valores pagos constarem da "Relação Pagamentos Contribuinte Individual", extraído do site PRONIM GP - Portal do Servidor não é apta a desconstituir o lançamento. Tratam-se de documentos/procedimentos/sistemas com funções diversas: uma coisa são as declarações nessa relação PRONIM, e outra coisa são as declarações nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia e Informações a Previdência Social – GFIP, que são informações para o cálculo das contribuições previdenciárias.

Como bem consignado pela decisão de piso, as Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia e Informações a Previdência Social – GFIP foram declaradas pelo próprio contribuinte, conseqüentemente, todas as informações constantes nessas GFIP são de total domínio do interessado em relação aos elementos fáticos e documentos, que embasaram essas declarações.

Ou seja, mesmo que informados os valores no PRONIM, a ausência de declaração em GFIP denota a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias, ponto que não foi contestado e comprovado pela recorrente.

Como se verifica do Relatório Fiscal e seus anexos, a Autoridade Lançadora constatou que nas GFIP declaradas pelo ente municipal não estavam inseridas os prestadores de serviços pessoas naturais, enquadrados como contribuintes individuais, conseqüentemente, segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Caberia ao recorrente apresentar especificadamente, ao menos por amostragem, que os contribuintes individuais foram devidamente relacionados nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia e Informações a Previdência Social – GFIP e na Relação dos Trabalhadores do arquivo SEFIP – e-fls.. 953/4.369, comprovados por meio de documentos idôneos.

Contudo, o recorrente limitou-se à defender que “as informações constam em plataforma disponibilizada pelo próprio Governo Federal” (PRONIM).

Sendo assim, deve ser mantido o lançamento.

4 CONCLUSÃO

Pelo exposto, voto por conhecer parcialmente do Recurso Voluntário, não conhecendo da alegação relativa à inconstitucionalidade da multa de ofício e da Lei Ordinária n. 9.715/98, rejeitar a preliminar e negar-lhe provimento.

Assinado Digitalmente

Angélica Carolina Oliveira Duarte Toledo