



**Ministério da Economia**  
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



**Processo nº** 10580.004316/2007-25  
**Recurso** Voluntário  
**Acórdão nº** 2202-007.384 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 2ª Turma Ordinária  
**Sessão de** 7 de outubro de 2020  
**Recorrente** FUNDAÇÃO DE ADM E PESQUISA ECONOMICO E SOCIAL - FAPES  
**Interessado** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

Período de apuração: 01/03/1998 a 31/01/2005

RECURSO VOLUNTÁRIO. INOVAÇÃO RECURSAL.  
IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.

A impugnação instaura a fase litigiosa do procedimento fiscal e é o momento no qual o contribuinte deve aduzir todas as suas razões de defesa, não se admitindo a apresentação em sede recursal de argumentos não debatidos na origem, salvo nas hipóteses de fato superveniente ou questões de ordem pública.

**ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS**

Período de apuração: 01/03/1998 a 31/01/2005

OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. DESCUMPRIMENTO.

É obrigação da empresa de preparar folha de pagamento contendo todas a remuneração pagas ou creditadas a todos os segurados a seu serviço, de acordo com os padrões e normas estabelecidos pelo órgão competente da Seguridade Social.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente do recurso, exceto quanto às matérias ausência de fundamento legal e violação do princípio da legalidade, para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(documento assinado digitalmente)

Ronnie Soares Anderson - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Caio Eduardo Zerbeto Rocha - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Mario Hermes Soares Campos, Martin da Silva Gesto, Ricardo Chiavegatto de Lima, Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, Caio Eduardo Zerbeto Rocha, Leonam Rocha de Medeiros, Juliano Fernandes Ayres e Ronnie Soares Anderson (Presidente).

Fl. 2 do Acórdão n.º 2202-007.384 - 2ª Sejul/2ª Câmara/2ª Turma Ordinária  
Processo n.º 10580.004316/2007-25

## Relatório

Trata-se de Recurso Voluntário interposto contra o acórdão de primeira instância, que, apreciando a Impugnação do sujeito passivo, julgou procedente o lançamento, relativo a multa por descumprimento de obrigação acessória previdenciária. A exigência é referente a:

- multa pelo descumprimento da obrigação acessória de incluir em folha de pagamentos toda a remuneração paga ou creditada a todos os segurados a seu serviço de acordo com as prescrições da legislação tributária no período de 03/1998 a 01/2005.

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

- 1) Quanto aos documentos que estariam juntados aos autos do processo n.º 10580.002705/2008-05, relativos à NFLD DEBCAD n.º 35.902.211-0 e que trata do lançamento das contribuições previdenciárias apuradas na mesma ação fiscal, esclarece o Acórdão recorrido que os documentos relativos a este processo específico, relativo à multa por descumprimento de obrigação acessória, deveriam ter sido juntados à impugnação eis que não há vinculação de causa e efeito entre este lançamento e aquele;
- 2) Ao contrário do que alega o contribuinte, o presente lançamento está de acordo com o que prescreve a legislação previdenciária uma vez que é obrigatória a inclusão em folha de pagamentos de todas as parcelas remuneratórias pagas aos segurados a seu serviço, integrem elas o conceito de salário de contribuição para fins de incidência de contribuições previdenciárias ou não;
- 3) Não caberia ao contribuinte decidir quais remunerações devem e quais não devem ser informadas em folha de pagamentos, todas devem ser informadas;
- 4) Indica que não foram identificadas circunstâncias agravantes no lançamento, de modo que a penalidade foi imposta em seu valor mínimo, devidamente atualizado conforme prescrição da legislação previdenciária;
- 5) Por fim, informa que o contribuinte em momento algum aduziu matéria de fato que pudesse alterar o lançamento ou mesmo provar sua insubsistência, não havendo também nenhuma prova de que tenha corrigido a falta para fins de relevação.

Cientificado do acórdão recorrido, o sujeito passivo interpôs Recurso Voluntário, aduzindo os seguintes argumentos, em síntese:

- 1) repisa sua argumentação relativamente à não incidência de contribuições previdenciárias sobre os itens identificados pela Fiscalização como não informados em folhas de pagamentos, informando que em Auditoria interna teria verificado que seu procedimento atenderia plenamente a legislação vigente e que não haveria sentido a inclusão em folha de parcelas que não se refeririam a complementos salariais pagos a contribuintes individuais;
- 2) quanto às bolsas concedidas a beneficiários de projetos realizados em parceria com o Governo Federal e Estadual, não se trataria de fatos geradores de

contribuições previdenciárias a teor da Lei nº 6.494/77, passando em seguida a analisar um a um os respectivos programas;

- 3) que os valores pagos a título de transporte e alimentação se refeririam a deslocamentos de funcionários fora da sede da instituição que não poderiam ser incluídos como base de cálculo de contribuição previdenciária;
- 4) que não haveria base legal para a imposição da penalidade eis que a obrigação acessória teria sido criada por ato administrativo e não por lei, o que implicaria violação ao `Princípio da legalidade;
- 5) que eventuais equívocos técnicos na contabilidade da entidade não se constituiriam violação à legislação previdenciária;

Ao final, pugna pelo provimento do recurso.

É o relatório.

## Voto

Conselheiro Caio Eduardo Zerbeto Rocha, Relator.

### Da admissibilidade

O recurso é tempestivo e quanto a esse requisito deve ser conhecido

Quanto às matérias do Recurso Voluntário, há dois itens que se tratam de inovação na fase recursal, a saber:

- V – DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL DO AUTO DE INFRAÇÃO;  
VI – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

A respeito, o Decreto nº 70.235/72 prescreve que:

Art. 14. A impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento

(...)

Art. 16. A impugnação mencionará:

(...)

III - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir;(Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

(...)

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

Como se vê, é a Impugnação que delimita a matéria em discussão no Processo Administrativo Fiscal-PAF após instaurar a fase litigiosa do procedimento de determinação e exigência do crédito tributário.

E decorre daí que a matéria que não foi objeto da Impugnação não pode ser trazida como inovação no Recurso à segunda instância administrativa, entendimento esse já sedimentado neste Conselho, de que são exemplos os Acórdãos abaixo:

**MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. PRECLUSÃO.**

Não deve ser conhecida a matéria inovada em recurso voluntário que não havia sido objeto de impugnação, tendo sido consumada a preclusão.

Ac. 2202-004.915, de 17/01/2019

**RECURSO VOLUNTÁRIO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.**

A impugnação, que instaura a fase litigiosa do procedimento fiscal, é o momento no qual o contribuinte deve aduzir todas as suas razões de defesa (arts. 1416, Decreto nº 70.235/1972). Não se admite, pois, a apresentação, em sede recursal, de argumentos não debatidos na origem, salvo nas hipóteses de fato superveniente ou questões de ordem pública.

Não configurada hipótese que autorize a apresentação de novos fundamentos na fase recursal, mandatório o reconhecimento da preclusão consumativa.

Ac. 2202-005.272, de 09/07/2019

**PRECLUSÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO QUANTO À INOVAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR.**

É vedado à parte inovar no pedido ou na causa de pedir em sede de julgamento de segundo grau, salvo nas circunstâncias excepcionais referidas nas normas que regem o processo administrativo tributário federal.

Ac. 2202-005.311, de 10/07/2019

**INOVAÇÃO EM SEDE DE RECURSO VOLUNTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.**

Os argumentos de defesa trazidos apenas em grau de recurso voluntário, em relação aos quais não teve oportunidade de se manifestar a autoridade julgadora de primeira instância, impedem a sua apreciação em segunda instância, por preclusão processual.

Ac. 2402-007.507, de 07/08/2019

**PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PRECLUSÃO.**

Matéria que não tenha sido objeto de impugnação e, portanto, não conste da decisão de primeira instância, não pode ser alegada em sede de recurso voluntário, por estar preclusa.

Ac CSRF. 9303-009.436, de 18/09/2019

Desta forma, não tendo estes itens do Recurso Voluntário sido aduzidos na impugnação e nem mesmo na manifestação posterior ao Relatório Fiscal Complementar apresentado, não podem integrar o presente recurso por se tratarem de matéria preclusas.

Dito isso, passo à análise das matérias conhecidas.

**Da infração cometida e da irrelevância para sua caracterização dos valores pagos ou creditados a segurados a seu serviços se caracterizaram ou não como base de cálculo de contribuições previdenciárias**

Extraí-se com bastante clareza dos autos que o contribuinte ainda não compreendeu qual a infração cometida e de que resultou a presente autuação.

Isso porque em suas manifestações insiste na tese de que, por considerar que as verbas pagas seja a título de bolsas, seja a título de alimentação e transporte não integrem a base de cálculo de contribuições previdenciárias, não estaria obrigado a informa-las em folha de pagamento.

O acórdão recorrido é especialmente claro quando expõe essa questão ao afirmar que:

**Assim, diferentemente do que alega a impugnante, todas as parcelas integrantes da remuneração paga aos segurados a seu serviço devem constar da folha de pagamento, consoante o inciso IV do § 9º do art. 225 do RPS** (acima transcrito).

Não cabe ao contribuinte julgar o que deve ou não constar na folha de pagamento, muito menos sob a alegação de que não é parcela sob a qual não incide contribuição social previdenciária. Qualquer omissão de parcela remuneratória (seja ou não base de cálculo) é transgressão à obrigação acessória acima indicada.

**Ainda que consideradas como parcelas não integrantes da base de cálculo das contribuições sociais previdenciárias, todas as remunerações e suas rubricas devem constar da folha de pagamento. E isso é fundamental para que a Fiscalização possa perquirir a composição da remuneração dos contribuintes, a correta base de cálculo e decorrente contribuição previdenciária.** (destaquei)

A legislação transcrita e citada pelo Acórdão recorrido, os artigos 32, I, da Lei 8.212/91 e o artigo 225, §9º e incisos, do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, são claros quanto a essa determinação, não deixando margem para dúvidas quanto à obrigatoriedade da inclusão de todas as parcelas pagas ou creditadas aos segurados a seu serviço em folha de pagamento.

Insistir na alegação de que não vê sentido na indicação em folha de pagamentos de valores que não se constituem base de cálculo de contribuições previdenciárias é ir frontalmente contra a prescrição normativa e, neste caso, é obrigação da Fiscalização emitir a autuação conforme feito no presente caso.

Assim, não assiste razão alguma à contribuinte em sua irresignação.

### **Conclusão**

Por todo o exposto, voto por conhecer parcialmente do recurso, exceto quanto à arguição de ausência de fundamento legal e violação do Princípio da legalidade para, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(documento assinado digitalmente)

Caio Eduardo Zerbeto Rocha