



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	10670.720429/2018-15
ACÓRDÃO	2004-000.452 – 2ª SEÇÃO/4ª TURMA EXTRAORDINÁRIA
SESSÃO DE	20 de abril de 2026
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	MUNICIPIO DE INDAIABIRA
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2014 a 31/12/2015

RECURSO VOLUNTÁRIO. NÃO CONHECIMENTO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. DIALETICIDADE.

Não deve ser conhecido o recurso que, não se atentando à decisão da instância *a quo*, limita-se a replicar *ipsis litteris* a peça impugnatória, negligenciando o que decidido pela instância de piso, em afronta à dialeticidade recursal.

RECURSO VOLUNTÁRIO. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL.

Constitui inovação a alegação, deduzida apenas na fase recursal, de fundamento jurídico não suscitado e, por conseguinte, não apreciado pela instância *a quo*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, em não conhecer do Recurso Voluntário, vencida a Conselheira Liziane Angelotti Meira, que o conheceu integralmente.

Assinado Digitalmente

Ludmila Mara Monteiro de Oliveira – Relatora

Assinado Digitalmente

Liziane Angelotti Meira – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os julgadores: Cleberson Alex Friess (Substituto Integral), Leonam Rocha de Medeiros, Ludmila Mara Monteiro de Oliveira e Liziane Angelotti Meira (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de recurso voluntário interposto por MUNICIPIO DE INDAIABIRA contra o acórdão, proferido pela Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Salvador (DRJ/SDR), que julgou *improcedente* a impugnação apresentada, mantendo-se a exigência das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título aos segurados empregados, mais a contribuição destinada ao financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

De acordo com a fiscalização, ao confrontar as informações de folha de pagamento apresentadas à Fiscalização em arquivo digital com as declaradas em Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), constatou que parte das remunerações devidas aos servidores públicos municipais e agentes políticos, segurados empregados do regime geral de previdência social, não foi declarada à Previdência Social.

Para apuração das remunerações devidas aos segurados empregados foram consideradas todas as verbas remuneratórias constantes da folha de pagamento. Destaca que as verbas consideradas como base de cálculo das contribuições pela Fiscalização foram, à exceção da do terço constitucional de férias, as mesmas assim consideradas pelo contribuinte, consoante tabela de incidência apresentada à Fiscalização, bem como as informações de folha de pagamento apresentadas em meio digital, razão pela qual a Fiscalização constituiu separadamente as contribuições incidentes sobre o terço constitucional de férias.

Em sua peça impugnatória (f. 632/642) sustenta, preliminarmente, i) a nulidade da autuação; e, ii) a necessidade de aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, pugnando ser a responsabilidade do ex-gestor pessoal. No mérito, aduz ser

[a] exigência fiscal arbitrária, pois não observou os parâmetros legais para imputação do débito fiscal, motivo pelo qual o impugnante manifesta-se pela declaração de inexistência do fato gerador, requerendo que seja julgada totalmente improcedente a ação fiscal e seja cancelado o débito reclamado.

Pedi

(a) seja declarada a nulidade do auto de infração, por não preencher os requisitos essenciais

(b) seja julgado improcedente o presente auto de infração, cancelando-se o débito fiscal reclamado.

Ao apreciar os motivos de insurgência, prolatado o acórdão assim ementado:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/01/2014 a 31/12/2015

DIREITO DE DEFESA. CERCEAMENTO.

Inexiste cerceamento do direito de defesa quando, na fase de impugnação, foi concedida oportunidade ao Autuado de apresentar documentos e esclarecimentos.

FÉRIAS.

Integra o salário de contribuição a remuneração adicional de férias.

INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGALIDADE. ARGÜIÇÃO.

A instância administrativa é incompetente para se manifestar sobre a constitucionalidade ou legalidade de ato normativo em vigor.

Impugnação Improcedente**Crédito Tributário Mantido (f. 670)**

Cientificado da decisão da DRJ em 16 de março de 2019 (f. 691), apresentou, em 17 de abril de 2019 (f. 693), recurso voluntário (f. 695/706), replicando, *ipsis litteris* a defesa de ingresso. No tópico dedicado aos pedidos, acrescenta um terceiro:

(c) em caráter sucessivo ao pedido acima, requer a redução da multa de ofício para o patamar mínimo, em razão da não comprovação de fraude ou simulação.

É o relatório.

VOTO

Conselheira **Ludmila Mara Monteiro de Oliveira**, Relatora

A **tempestividade do presente recurso é inconteste**; contudo, limita a parte recorrente a replicar o que lançado em sua peça impugnatória, como se a apreciação de sua defesa de ingresso não tivesse sido ultimada, substituindo tão-somente as expressões “impugnante” por “recorrente.” Confira-se a título exemplificativo:

IMPUGNAÇÃO	DECISÃO DA DRJ	RECURSO VOLUNTÁRIO
DA AUSÊNCIA DE CLAREZA NA APURAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO O presente auto de infração encontra-se eivado de nulidade, pois, em conformidade com o que preconiza nosso ordenamento	8. Tratando do procedimento fiscal em causa, registre-se a atenção ao amplo direito de defesa e ao contraditório garantidos ao Impugnante, verificado pela própria materialização do lançamento do crédito, extensa e	DA AUSÊNCIA DE CLAREZA NA APURAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO O presente auto de infração encontra-se eivado de nulidade, pois, em conformidade com o que preconiza nosso ordenamento

jurídico, o Demonstrativo de Apuração elaborado pelo Sr. Auditor Fiscal não especificou a origem dos valores apurados na base de cálculo e nem os valores das remunerações que foram utilizadas, sendo tal requisito indispensável na apuração do crédito tributário, bem como para configurar a infração cometida. Conforme preconiza o art. 10 do Decreto nº 70.235/72 e demais atos normativos relacionados à seara tributária, deverá o auto de infração identificar o infrator, descrever a infração com clareza, indicar os dispositivos legais dados por infringidos e capitular a penalidade, devendo, portanto, observar os seguintes requisitos previstos nos incisos do referido artigo: (...) O cumprimento dos requisitos acima tem como única e exclusiva finalidade assegurar ao autuado o direito constitucionalmente previsto da ampla defesa, pois, somente com preenchimento de todos os requisitos permitirá a obtenção de informações seguras, estas importantes para a elaboração da defesa. No caso, a não especificação da origem dos valores apurados na base de cálculo e nem os valores das	pormenorizadamente detalhado no AI, seus discriminativos, anexos e Relatório Fiscal, fls. 01 a 624, com a qualificação do autuado, discriminação clara dos fatos geradores das contribuições, das bases de cálculo apuradas, das alíquotas aplicadas e contribuições devidas, dos períodos a que se referem os documentos analisados e que serviram de base para o levantamento, dos fundamentos legais que sustentam a ação fiscal desenvolvida, os procedimentos e/ou técnicas aplicadas, o prazo para recolhimento ou impugnação, a assinatura digital do Auditor Fiscal autuante e a indicação de seu cargo ou função e o número de matrícula. Cumpre-se, assim, o que dispõem o art. 37, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o art. 243, §§ 2º, 5º e 6º, do Regulamento da Previdência Social (RPS), aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e os arts. 10 e 11 do Decreto nº 70.235, de 1972. 9. O Relatório "DESCRIÇÃO DOS FATOS E ENQUADRAMENTO LEGAL" informa quais contribuições foram cobradas e o enquadramento legal da infração. O Demonstrativo de Apuração informa, por competência, a base de cálculo, a alíquota, o valor devido e a multa aplicada. O	jurídico, o Demonstrativo de Apuração elaborado pelo Sr. Auditor Fiscal não especificou a origem dos valores apurados na base de cálculo e nem os valores das remunerações que foram utilizadas, sendo tal requisito indispensável na apuração do crédito tributário, bem como para configurar a infração cometida. Conforme preconiza o art. 10 do Decreto nº 70.235/72 e demais atos normativos relacionados à seara tributária, deverá o auto de infração identificar o infrator, descrever a infração com clareza, indicar os dispositivos legais dados por infringidos e capitular a penalidade, devendo, portanto, observar os seguintes requisitos previstos nos incisos do referido artigo: (...) O cumprimento dos requisitos acima tem como única e exclusiva finalidade assegurar ao autuado o direito constitucionalmente previsto da ampla defesa, pois, somente com preenchimento de todos os requisitos permitirá a obtenção de informações seguras, estas importantes para a elaboração da defesa. No caso, a não especificação da origem dos valores apurados na base de cálculo e nem os valores das
---	--	---

remunerações que foram utilizadas impediu que o recorrente pudesse apresentar contradição quanto ao valor apurado, violando disposição constitucional prevista no art. 5º, inciso LV, que assim dispõe: (...) Ante esta falha, originou a apuração de valores indevidos, pois denota-se que o fiscal auferiu de forma equivocada a base de cálculo do crédito tributário no período 01/2014 a 12/2015. (...) A igualdade constitucional que garante a PLENA DEFESA, faz ver que os lançamentos devem contar com a devida CLAREZA, restando NULO O PRESENTE AUTO DE INFRAÇÃO por flagrante CERCEANDO DE DEFESA. <u>Não possuindo as condições de executabilidade forense, onde a liquidez e a certeza devem e precisam restar provados, resta nulo o auto de infração, devendo tal qualidade lhe ser atribuída pela autoridade administrativa, sob pena de vê-la decretada elo Poder Judiciário.</u> Respaldando a pretensão do impugnante cumpre citar o posicionamento de nossa jurisprudência neste sentido: (...) Em vista dos fatos acima	Demonstrativo de Multa e Juros de Mora informa por competência, o vencimento da obrigação, a contribuição lançada, o percentual de multa e o seu valor, o percentual de juros e seu valor, a totalização e o enquadramento legal do vencimento do tributo, da multa e dos juros de mora. 10. Alega o Impugnante que o Demonstrativo de Apuração elaborado pelo Sr. Auditor Fiscal deveria ter especificado a origem dos valores apurados na base de cálculo e os valores das remunerações que foram utilizadas, sendo tal requisito indispensável na apuração do crédito tributário, bem como para configurar a infração cometida. 11. <u>Verifica-se, entretanto, que o Auto de Infração informa que os valores das bases de cálculo foram apurados nas folhas de pagamento em arquivo digital apresentados à fiscalização pela municipalidade, abatidos dos valores declarados pelo Ente em GFIP:</u> (...) 12. Além disso, o valor da remuneração de cada segurado, consignado em folha de pagamento, consta por competência na Planilha “Remunerações por trabalhador extraídas de folha de pagto digital”, fls. 29/220; o valor totalizado de cada rubrica por competência	remunerações que foram utilizadas impediu que o recorrente pudesse apresentar contradição quanto ao valor apurado, violando disposição constitucional prevista no art. 5º, inciso LV, que assim dispõe: (...) Ante esta falha, originou a apuração de valores indevidos, pois denota-se que o fiscal auferiu de forma equivocada a base de cálculo do crédito tributário no período 01/2014 a 12/2015. (...) A igualdade constitucional que garante a PLENA DEFESA, faz ver que os lançamentos devem contar com a devida CLAREZA, restando NULO O PRESENTE AUTO DE INFRAÇÃO por flagrante CERCEANDO DE DEFESA. <u>Não possuindo as condições de executabilidade forense, onde a liquidez e a certeza devem e precisam restar provados, resta nulo o auto de infração, devendo tal qualidade lhe ser atribuída pela autoridade administrativa, sob pena de vê-la decretada elo Poder Judiciário.</u> Respaldando a pretensão do recorrente cumpre citar o posicionamento de nossa jurisprudência neste sentido: (...) Em vista dos fatos acima
---	---	---

alocados, torna-se primordial a declaração de nulidade do auto de infração e conseqüente inexigibilidade das multas aplicadas para a perfeita observação dos ditames legais e jurisprudenciais. **Se assim não entendido, permite-se ao impugnante requerer as diligências necessárias para a constatação dos reais valores devidos, evitando assim detrimento aos seus direitos em benefício do locupletamento desmotivado do Estado.**

DA RESPONSABILIDADE PESSOAL DO EX-GESTOR – ADMINISTRAÇÃO 2013 A 2016 - PRINCÍPIO DA INTRANSCENDENCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES

Ante a narrativa dos fatos e tendo em vista ao período de apuração das supostas infrações, resta notório que a data constante das negligências são remanescentes de outra administração, na qual tinha por seu chefe do executivo o Sr. Vanderlúcio de Oliveira, uma vez que seu mandato iniciou em janeiro de 2013 e terminou em dezembro de 2016, mesmo período de apuração da ação fiscal.

Assim, resta indubitável que o ex-prefeito, por não ter observado o disposto no art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91

consta da planilha “informações de folha de pagamento por verbas pagas”, fls. 221/230; o valor da remuneração de cada segurado declarado em GFIP consta, por competência, na Planilha “Remunerações por trabalhador declaradas em GFIP”, fls. 231/393; e os dados gerais de GFIP se encontram em planilha de fls. 28. Portanto, com tais informações o Autuado apresenta totais condições para se defender do lançamento efetuado.

13. Inexistente, portanto, cerceamento do direito de defesa quando, na fase de impugnação, foi concedida oportunidade ao Autuado de apresentar documentos e esclarecimentos.

14. O fato de o atual Prefeito não ser o responsável pela administração municipal ao tempo dos fatos geradores e o de ter colaborado com a fiscalização não são relevantes para o lançamento, haja vista que o Contribuinte dos tributos lançados é o Município que tem relação pessoal e direta com a situação que constitui o fato gerador, no caso, a prestação de serviços remunerados realizados por segurados caracterizados como empregados.

15. O princípio da intranscendência é pertinente à ação penal. (...)

19. Afirma o Impugnante que,

alocados, torna-se primordial a declaração de nulidade do auto de infração e conseqüente inexigibilidade das multas aplicadas para a perfeita observação dos ditames legais e jurisprudenciais. **Se assim não entendido, permite-se ao recorrente requerer as diligências necessárias para a constatação dos reais valores devidos, evitando assim detrimento aos seus direitos em benefício do locupletamento desmotivado do Estado.**

DA RESPONSABILIDADE PESSOAL DO EX-GESTOR – ADMINISTRAÇÃO 2013 A 2016 - PRINCÍPIO DA INTRANSCENDENCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES

Ante a narrativa dos fatos e tendo em vista ao período de apuração das supostas infrações, resta notório que a data constante das negligências são remanescentes de outra administração, na qual tinha por seu chefe do executivo o Sr. Vanderlúcio de Oliveira, uma vez que seu mandato iniciou em janeiro de 2013 e terminou em dezembro de 2016, mesmo período de apuração da ação fiscal.

Assim, resta indubitável que o ex-prefeito, por não ter observado o disposto no art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91

admitiu para si a responsabilidade pessoal da infração imputada ao Município, agindo de maneira improba. O princípio da intranscendência subjetiva das sanções impede que sanções atinjam pessoas que não participaram do ato ou que não tinham como evitá-lo, o que decorre, em última análise, da previsão com art. 5º, XLV da Constituição da República. O STF reconheceu a aplicação do referido princípio à administração pública em três hipóteses diferentes, quais sejam, no caso de ato praticado por ente da administração pública indireta, por órgãos que constituem poderes do próprio ente (Legislativo e Judiciário) e por gestores anteriores. (...) Portanto, a luz do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, a responsabilização por eventual infração à legislação previdenciária deverá recair somente e exclusivamente ao ex-gestor, não sendo o município parte legítima para responder ao presente auto de infração. Ante o exposto, <u>requer a inclusão do ex-gestor, Vanderlúcio de Oliveira, para responder aos termos do Auto de Infração e pelo</u>	no caso, diante do Demonstrativo de Apuração, percebe-se que Sr. Fiscal incluiu na base de cálculo do crédito tributário todos os adicionais recebidos pelos servidores no período de fiscalização, inclusive os decorrente de rescisão contratual. <u>20. Equivoca-se, no entanto, o Município.</u> Conforme se verifica na planilha “Informações de folha de pagamento por verbas pagas”, fls. 221/230, as rubricas 1/3 DE FÉRIAS PROP. (código 128), FÉRIAS PROP. RESCISAO (código 135), 1/3 FÉRIAS PROP. RESCISAO (código 136) estão com valores zerados na coluna “Rem Mensal”, a qual corresponde à Coluna “Remuneração Mensal” da tabela supra transcrita. <u>Assim, as verbas recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional não compuseram a base de cálculo das contribuições lançadas.</u> (...) <u>22. O pedido de diligência deve cumprir os requisitos do inciso IV do artigo 16 do Decreto nº 70.235, de 1972, considerando-se não formulado o pedido sem esse atendimento, conforme o § 1º do mesmo art. 16. O próprio autuado, em sua defesa, não apresentou quaisquer novos elementos que justificassem a concessão de diligência,</u>	admitiu para si a responsabilidade pessoal da infração imputada ao Município, agindo de maneira improba. O princípio da intranscendência subjetiva das sanções impede que sanções atinjam pessoas que não participaram do ato ou que não tinham como evitá-lo, o que decorre, em última análise, da previsão com art. 5º, XLV da Constituição da República. O STF reconheceu a aplicação do referido princípio à administração pública em três hipóteses diferentes, quais sejam, no caso de ato praticado por ente da administração pública indireta, por órgãos que constituem poderes do próprio ente (Legislativo e Judiciário) e por gestores anteriores. (...) Portanto, a luz do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, a responsabilização por eventual infração à legislação previdenciária deverá recair somente e exclusivamente ao ex-gestor, não sendo o município parte legítima para responder ao presente auto de infração. Ante o exposto, <u>requer a inclusão do ex-gestor, Vanderlúcio de Oliveira, para responder aos termos do Auto de Infração e pelo</u>
--	--	--

<u>pagamento do crédito ora perseguido.</u>	<u>razão pela qual indefiro o pedido.</u>	<u>pagamento do crédito ora perseguido.</u>
MÉRITO Não obstante entender que o Auto de Infração é nulo de pleno direito, pelo princípio da eventualidade, insurge-se o recorrente contra o lançamento do crédito tributário, para que no mérito seja cancelado o débito fiscal reclamado, conforme fundamentação a seguir. (...) Como se pode observar pelo §9º do art. 28 da Lei 8.212/91, as importâncias recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, inclusive o valor correspondente à dobra da remuneração de férias de que trata o art. 137 da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, não integram o salário de contribuição do servidor. No caso, diante o Demonstrativo de Apuração, percebe-se que Sr. Fiscal incluiu na base de cálculo do crédito tributário todos os adicionais recebidos pelos servidores no período de fiscalização, inclusive os decorrentes de rescisão contratual. Dessa forma, <u>a exigência fiscal é arbitrária, pois não observou os parâmetros legais para imputação do débito fiscal, motivo pelo qual o recorrente manifesta-se pela declaração de</u>		MÉRITO Não obstante entender que o Auto de Infração é nulo de pleno direito, pelo princípio da eventualidade, insurge-se o recorrente contra o lançamento do crédito tributário, para que no mérito seja cancelado o débito fiscal reclamado, conforme fundamentação a seguir. (...) Como se pode observar pelo §9º do art. 28 da Lei 8.212/91, as importâncias recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, inclusive o valor correspondente à dobra da remuneração de férias de que trata o art. 137 da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, não integram o salário de contribuição do servidor. No caso, diante o Demonstrativo de Apuração, percebe-se que Sr. Fiscal incluiu na base de cálculo do crédito tributário todos os adicionais recebidos pelos servidores no período de fiscalização, inclusive os decorrentes de rescisão contratual. Dessa forma, <u>a exigência fiscal é arbitrária, pois não observou os parâmetros legais para imputação do débito fiscal, motivo pelo qual o recorrente manifesta-se pela declaração de</u>

<u>inexistência do fato gerador, requerendo que seja julgada totalmente improcedente a ação fiscal e seja cancelado o débito reclamado.</u>		<u>inexistência do fato gerador, requerendo que seja julgada totalmente improcedente a ação fiscal e seja cancelado o débito reclamado.</u>
--	--	--

Negligenciando a decisão *a quo*, em afronta ao princípio da dialeticidade, norteador do processo em sede recursal, apenas replica os idênticos termos da defesa de ingresso. Caso entenda como imprescindível a diligência, deveria ter aclarado os motivos pelos quais equivocado seu indeferimento, sem que apenas replicasse o lacônico pedido de sua realização. Negligenciou ainda a afronta ao disposto no inc. IV do art. 16 do Decreto nº 70.235/71, como bem anotado pela decisão *a quo*, uma vez que falha em “exposto[r] os motivos que as justifiquem” tampouco apresenta a “formulação dos quesitos referentes aos exames desejados.”

Insiste terem sido incluídas na base de cálculo parcela referentes às férias indenizadas, negligenciando sequer ostentar interesse recursal, uma vez que pontuado que “as verbas recebidas a título de férias indenizadas e respectivo adicional constitucional não compuseram a base de cálculo das contribuições lançadas.”

Pelos motivos declinados, nem mesmo em atenção ao formalismo moderado ou, ainda, por força da primazia da solução de mérito expressa no CPC, possível conhecer das razões de insurgência que dissociadas na decisão da instância *a quo*. Demonstrado que a peça recursal não enfrenta os motivos declinados pela instância *a quo*, reiterando nos exatos mesmos termos a defesa de ingresso, **não conheço do recurso.**

Acrescento que, no sistema brasileiro – seja em âmbito administrativo ou judicial –, a finalidade do recurso é única, qual seja, devolver ao órgão de segunda instância o conhecimento das *mesmas questões suscitadas e discutidas no juízo de primeiro grau*. Por isso, inadmissível, em grau recursal, modificar a decisão de primeiro grau com base em novos fundamentos que não foram objeto da defesa – e que, por óbvio, sequer foram discutidos na origem.

O lacônico pedido formulado em sede recursal, requerendo “a redução da multa de ofício para o patamar mínimo, em razão da não comprovação de fraude ou simulação” não pode ser conhecido, seja por não constar na defesa inaugural, seja por não ter declinado as razões para justificá-lo.

Por essas razões, **não conheço do recurso.**

Assinado Digitalmente

Ludmila Mara Monteiro de Oliveira