



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	11274.720776/2021-89
ACÓRDÃO	1302-007.591 – 1ª SEÇÃO/3ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	19 de novembro de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	UNIMED NORTE NORDESTE-FEDERACAO INTERFEDERATIVA
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ

Ano-calendário: 2018

SOCIEDADES COOPERATIVAS. ATO NÃO COOPERATIVO. TRIBUTAÇÃO. Prática de atos não cooperativos por Sociedades Cooperativas, realizados de forma complementar e acessória, devem ser tributados.

MULTA ISOLADA. MULTA DE OFÍCIO. CONCOMITÂNCIA.

A multa isolada pelo descumprimento do dever de recolhimentos antecipados deve ser aplicada sobre o total que deixou de ser recolhido, ainda que a apuração definitiva após o encerramento do exercício redunde em montante menor. Pelo princípio da absorção ou consunção, contudo, não deve ser aplicada penalidade pela violação do dever de antecipar, na mesma medida em que houver aplicação de sanção sobre o dever de recolher em definitivo. Esta penalidade absorve aquela até o montante em que suas bases se identificarem.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado: (i) em relação às exigências tributárias a título de IRPJ e CSLL, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso voluntário; (ii) quanto à exigência da multa isolada, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso, vencidos os Conselheiros Alberto Pinto Souza Junior e Marcelo Izaguirre da Silva (relator), que votaram para negar provimento ao recurso. Designado para redigir o voto vencedor o Conselheiro Henrique Nimer Chamas.

Assinado Digitalmente

Marcelo Izaguirre da Silva – Relator

Assinado Digitalmente

Henrique Nimer Chamas – Redator Designado

Assinado Digitalmente

Sérgio Magalhães Lima – Presidente

Participaram da Sessão de Julgamento os conselheiros Marcelo Izaguirre da Silva, Henrique Nimer Chamas, Alberto Pinto Souza Junior, Miriam Costa Faccin, Natália Uchôa Brandão, Sérgio Magalhães Lima (Presidente).

RELATÓRIO

CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO

INFORMAÇÕES ESSENCIAIS

Composição do Crédito

1. O processo trata de constituição de crédito tributário de IRPJ, CSLL e Multas de Ofício (75%) e Isolada. O valor atualizado do crédito é de aproximadamente R\$ 44 milhões. O crédito original foi assim composto:

Processo	Documento de Lançamento	Valor
11274-720.776/2021-89	IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA JURÍDICA	R\$ 20.757.780,71
11274-720.776/2021-89	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO	R\$ 7.861.624,42
Total		R\$ 28.619.405,13

Infrações Constituídas

2. Os Autos de Infração instruídos nos autos abarcam infrações em 2018 de Glosa de Exclusões Indevidas (Atos Cooperativos) e Multa Isolada:

COMPOSIÇÃO DO CRÉDITO CONSTITUÍDO		
Tributo	Infração	Ano
IRPJ e CSLL	Exclusões Indevidas	2018
Multa Isolada	Base Estimada	

FUNDAMENTOS ESSENCIAIS DO RELATÓRIO FISCAL**Receitas Operacionais – Plano de Saúde**

3. Em essência, o Fisco indica (folha 39) que em cotejo (ECD e ECF 2018) de informações concluiu que receitas operacionais da Recorrente, as quais originaram a presente autuação, têm origem em recebimentos de planos de saúde. Tais receitas se configuram como serviços de intermediação tributáveis.

Atos Cooperativos

4. Neste contexto, há indicação de que as únicas receitas que podem ser consideradas como atos cooperativos são aquelas provenientes de intercâmbio com outras cooperativas, as quais apresentaram um total negativo (despesa) de R\$ 8,3 milhões.

Multas Isoladas

5. Com inclusão de infrações aqui identificadas, houve insuficiência de pagamentos de IRPJ e CSLL a título de estimativas mensais. Por consequência, o Fisco constituiu multas isoladas identificadas nos autos.

PRIMEIRA INSTÂNCIA**IMPUGNAÇÃO E ACÓRDÃO**

6. Discordando do Fisco, visando suspender o crédito constituído, a Recorrente apresentou Impugnação (folha 129) em desfavor de argumentos explicitados no Relatório Fiscal (folha 23). Em acórdão (folha de primeira instância houve a seguinte decisão:

Acordam os membros da 15ª TURMA/DRJ07 de Julgamento, por unanimidade de votos, JULGAR IMPROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO, mantendo o crédito tributário em litígio.

SEGUNDA INSTÂNCIA

RECURSO VOLUNTÁRIO

- Discordando das argumentações explicitadas na Decisão de Primeira Instância (folha 165), a Recorrente apresentou o presente Recurso Voluntário (folha 192) invocando, em essência, no que se refere ao litígio ora analisado, tópicos similares a aqueles incluídos na Impugnação (folha 129). Em tal recurso, há explicitação de argumentos contrários ao entendimento unânime exarado naquela decisão. Seguem fundamentos essenciais das alegações.

Ato Cooperativo

- A Recorrente, para explicitar seu entendimento de que pratica Ato Cooperativo que dispensa tributação de suas receitas, reafirma (folha 136) que não possui contratos diretos com prestadores de serviços e não disponibiliza serviços médicos hospitalares diretamente aos seus beneficiários. Neste sentido, indica que vende planos de saúde à terceiros para fomento de suas cooperadas, as quais, de fato, prestam serviços médicos hospitalares por meio de operação de intercâmbio.
- Na visão da Recorrente (folha 136), a relação com terceiros, diga-se, comercialização de plano de saúde, era de interesse de suas cooperadas. Neste sentido, entende-se que a prática de venda de planos de saúde possui natureza cooperativa e não mercantil.
- A relação praticada pela Recorrente com os terceiros/beneficiários tem como objetivo apenas atração de clientes para suas cooperadas (cooperativas médicas singulares). Tal contexto não pode ser considerado mercantil, mas, sim ATO COOPERATIVO já que a atuada apenas angaria beneficiários. Por esta razão entende-se que receitas advindas de vendas de plano de saúde foram e devem ser contabilizadas como atos cooperados e NÃO submetidas à tributação.

É O RELATÓRIO.

VOTO VENCIDO

Conselheiro Marcelo Izaguirre da Silva - Relator

PRELIMINARES**TEMPESTIVIDADE E REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

20. Nos termos do Decreto 70.235/1972, o Recurso Voluntário é tempestivo e atende a requisitos de admissibilidade nele previstos. Conforme Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), aprovado pela Portaria MF 1.634/2023, a matéria objeto do Recurso está contida na competência da Primeira Seção de Julgamento.

MÉRITO**Receitas de Planos de Saúde – Atos Não Cooperados**

21. Conforme indica a Recorrente na folha 193, o Fisco entende que receitas advindas de vendas de plano de saúde não se caracterizam como atos cooperados. Por esta razão, a conclusão final é a de que a Recorrente deveria ter submetido tais receitas à tributação do IRPJ e da CSLL.
22. Ou seja, a posição do Fisco é clara. Em sua visão, a Recorrente garante serviços médicos hospitalares a terceiros de forma direta¹ através da contratação da prestação de serviços de pessoas físicas ou jurídicas não associadas. Assim, ao exercer tal atividade, estaria praticando atos não cooperativos não legalmente permitidos para efeitos tributários.
23. Por outro lado, a argumentação essencial da Recorrente é a de que por ser uma confederação de cooperativas, apenas pratica atos com objetivo de atração de clientes para suas cooperadas, denominadas de COOPERATIVAS MÉDICAS SINGULARES.
24. Em sua visão, tal relação não pode ser considerada como prática mercantil. Ou seja, defende que é ato cooperativo já que apenas angaria beneficiários. Por esta razão seu entendimento é o de que receitas advindas de vendas de plano de saúde, no caso em concreto, são considerados atos cooperados NÃO submetidos à tributação.

¹ Folha 194: ...por ser uma cooperativa de serviços médicos que **também opera como administradora de planos de saúde e realizar a atividade de venda de plano de saúde diretamente aos beneficiários, a comercialização não constituiria ato de apoio à atividade profissional do cooperado e nem corresponderia ao resultado do serviço por ele diretamente prestado.**

25. Para fundamentar voto, a decisão de primeira instância utilizou íntegra de fundamentos contidos na seguinte decisão sobre caso muito similar ao ora analisado. Segue dados sobre tal decisão:

Processo nº	16539.720009/2013-25
Recurso	Voluntário
Acórdão nº	1301-005.316 – 1ª Seção de Julgamento / 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de	18 de maio de 2021
Recorrente	UNIMED-RIO COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO DO RIO DE JANEIRO LTDA
Interessado	FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA JURÍDICA (IRPJ)

Ano-calendário: 2009

COOPERATIVAS. OPERAÇÕES REALIZADAS COM TERCEIROS.

Em face da decisão contida no REsp nº 58.265/SP, admitido na sistemática dos recursos repetitivos, as situações que constituam operações realizadas com terceiros não associados, sejam os terceiros na qualidade de contratantes de planos de saúde (pacientes), ou sejam na qualidade de credenciados pela Cooperativa para prestarem serviços aos cooperados (laboratórios, hospitais e clínicas), deve haver a tributação do IRPJ e CSLL.

26. O Fisco, após detalhar a partir da folha 23 informações sobre Estatuto Social dados gerais da Recorrente, bem como, percorrer a legislação que define ATO COOPERATIVO, entendeu que a atuada além de praticar atos cooperativos previstos em seu objetivo social (previstos no 4º da Lei 5.764/71), também praticou outros atos não considerados como cooperativos, os quais estão previstos nos artigos 85 a 88 da referida Lei.²
27. É relevante destacar que tais atos ATÍPICOS são tributáveis, conforme prevê o artigo 111 da norma mencionada: Serão considerados como renda tributável os resultados positivos obtidos pelas cooperativas nas operações de que tratam os artigos 85, 86 e 88 desta Lei.
28. Conforme argumenta o Fisco (folha 27), a norma indica que atos atípicos podem ser praticados de forma complementar e em caráter acessório, visando objetivos próprios qualificados como atos não cooperativos. Tais atos devem ser contabilizados em separado e, em sua visão, seus resultados são submetidos à regular tributação (artigos 87 e 111).
29. A Autoridade Tributária, intentando correlacionar a referida norma com previsão tributária específica, cita os artigos 182 e 183 do Regulamento do Imposto de Renda.³ Em relação a tal ação, vale transcrever o seguinte trecho do Relatório Fiscal (a partir da folha 28):

² LEI 5.764/71: Art. 85. As cooperativas agropecuárias e de pesca poderão adquirir produtos de não associados, agricultores, pecuaristas ou pescadores, para completar lotes destinados ao cumprimento de contratos ou suprir capacidade ociosa de instalações industriais das cooperativas que as possuem.

Art. 86. As cooperativas poderão fornecer bens e serviços a não associados, desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais e estejam de conformidade com a presente lei.

Art. 87. Os resultados das operações das cooperativas com não associados, mencionados nos artigos 85 e 86, serão levados à conta do "Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social" e serão contabilizados em separado, de molde a permitir cálculo para incidência de tributos.

Art. 88. Poderão as cooperativas participar de sociedades não cooperativas para melhor atendimento dos próprios objetivos e de outros de caráter acessório ou complementar.

³ Para fins do presente trabalho importa os seguintes trechos de tais dispositivos: Art. 183. As sociedades cooperativas que obedecerem ao disposto na legislação específica pagarão o imposto calculado sobre os resultados positivos das

28. *Por outro lado, é a efetiva contabilização em separado dos atos cooperativos e atos não cooperativos, provida de uma correta e real classificação de receitas e despesas, conforme exigência do art. 87 da Lei nº 5.764/71, o mecanismo fundamental e imprescindível para a identificação dos resultados tributáveis e não tributáveis da cooperativa.*

29. *Atentemos, então, para o caso sob análise, que se trata de uma cooperativa médica que atua como operadora de plano de assistência à saúde.*

30. *Sabe-se que, as operadoras de planos de saúde têm por objeto o fornecimento de cobertura geral de qualquer serviço relativo à saúde física e mental do cliente contratante do plano, o que engloba: serviços médicos, como consultas e exames clínicos; hospitalares, como internação e cirurgia; ambulatoriais, como pronto-socorro e pequenas intervenções cirúrgicas; além dos serviços de outros profissionais da saúde como protéticos, ortopedistas, fisioterapeutas etc.*

31. *Vê-se, pois, que as coberturas prometidas pelos planos de saúde vão muito além de consultas fornecidas por profissionais médicos, envolvendo, principalmente, terceiros, tais como hospitais, laboratórios, clínicas especializadas, entre outros serviços da área da saúde.*

32. *A apropriação de receita advinda do pagamento das mensalidades dos planos de saúde são receitas auferidas independentemente da efetiva prestação dos serviços médicos; portanto, não decorre da prática de ato cooperativo, uma vez que não têm relação com a prestação de serviço específico por médico cooperado.*

33. *O cliente paga a mensalidade do plano de saúde, para ficar potencialmente habilitado a fazer uso da estrutura de serviços de saúde contratada, e a cooperativa (aqui, atuando como empresa de plano de saúde) se obriga a prestar toda a assistência, caso se faça necessária; ainda que o custo dessa assistência exceda aos das mensalidades pagas; ainda que os serviços tenham que serem prestados por terceiros não cooperados, conforme pertencente à “rede assistencial contratada” (não cooperada) relacionada nos contratos dos planos de saúde.*

34. *Ou seja, uma cooperativa, quando garante serviços a terceiros típicos de “planos de saúde”, atua em verdadeira intermediação comercial.*

operações em atividades estranhas à sua finalidade, tais como (Lei na 5.764, de 1971, arts. 85, 86, 88 e 111, e Lei na 9.430, de 1996, arts. 1º e 2º): II - de fornecimento de bens ou serviços a não associados, para atender aos objetivos sociais:...

Obriga-se a contratar com terceiros (não associados - médicos, hospitais, clínicas etc.) a prestação de serviços para terceiros (não associados - os clientes contratantes dos planos de saúde).

35. Tais intermediações efetivamente constituem operações de mercado e fogem totalmente ao objetivo social da cooperativa, ficando longe dos limites da definição de ato cooperativo e da prática dos atos não cooperativos tolerados pela Lei.

30. Em paralelo as ponderações citadas, há também menção ao Parecer Normativo CST 38, de 31 de outubro de 1980, o qual, segundo o Fisco, trata de forma específica cooperativas operadoras de planos de saúde, sendo base da jurisprudência administrativa. A referida norma, citada a partir da folha 29, vai ao encontro da visão do Fisco ao afirmar que:

2.3.2- Atos Não-Cooperativos Legalmente Permitidos

A segunda categoria corresponde a alguns atos não-cooperativos, cuja pratica o legislador considerou tolerável, por servirem ao propósito de pleno preenchimento dos objetivos sociais, mas sujeita-os, por isso mesmo, à escrituração em separado e à tributação regular dos resultados obtidos.

31. Ora, os elementos probatórios instruídos nos autos, lastreados Escrituração Contábil Fiscal – ECD (vide quadro folha 33), indicam que a Recorrente possui, de forma incontestável, venda de planos de saúde. A operacionalidade de tal contexto está explicitada a partir da própria folha 33 já mencionada. Tal ação é seguida de citação de vasta jurisprudência (a partir da folha 34). Segue exemplos:

56. No campo da jurisprudência, devemos observar o entendimento emanado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, que considera as receitas de planos saúde praticadas pelas chamadas cooperativas médicas, atos não cooperativos.

57. Apenas para citarmos aqui alguns exemplos, vejamos o Recurso Especial nº 875.388, de 02/10/2007, onde a Primeira Turma do STJ decide no sentido de que as receitas advindas de venda de planos de saúde não se caracterizam como atos cooperados. Na ementa, além de citar vários precedentes no mesmo sentido, o relator afirmar que “os atos não cooperados, vale dizer, aqueles decorrentes de relação jurídica negocial advinda da venda de planos de saúde a terceiros...”.

58. Já no Recurso Especial nº 237.348, em que a parte recorrida foi a UNIMED Florianópolis, o STJ assim decidiu:

“A UNIMED presta serviços privados de saúde, ficando evidenciada assim sua natureza mercantil na relação com seus associados, ou seja, vende, por meio da intermediação de terceiros, serviços de assistência médica aos seus associados. O fornecimento de serviços a terceiros e de terceiros não-associados, caracteriza-se como atos não-cooperativo, sujeitando-se, portanto, à incidência do Imposto de Renda. Recurso especial provido.”

59. No acórdão unânime emanado no Recurso Especial nº 751.460 - MG, de 18/12/2008, que tratou da tributação ao IRPJ, o STJ conclui e apresenta precedentes, nos seguintes termos:

“1. A UNIMED presta serviços privados de saúde, ficando evidenciada assim a sua natureza mercantil na relação com seus associados, ou seja, venda, por meio da intermediação de terceiros, serviços de assistência médica aos seus associados.

2. O fornecimento de serviços a terceiros e de terceiros não-associados, caracteriza-se como atos não-cooperativos, sujeitando-se, portanto, à incidência do Imposto de Renda. Precedentes: REsp. Nº 237.348 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 17 de fevereiro de 2004; REsp. 418.352/SC, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJU de 23.09.2002; REsp. 215.311/MA, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 10/10/2000; REsp. 746.382/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 09.10.2006”

60. Ainda podemos citar, mais recentemente, o acórdão do Recurso Especial nº 254.549/CE, de 17/08/2020, quando o STJ, por unanimidade de votos, assim decidiu:

“ TRIBUTÁRIO. ISS. COOPERATIVAS MÉDICAS. INCIDÊNCIA.

1. As cooperativas organizadas para fins de prestação de serviços médicos praticam, com características diferentes, dois tipos de atos: a) atos cooperados consistentes no exercício de suas atividades em benefício dos seus associados que prestam serviços médicos a terceiros; b) atos não cooperados de serviços de administração a terceiros que adquiram seus planos de saúde.

2. Os primeiros atos, por serem típicos atos cooperados, na expressão do art. 79, da Lei

32. A partir da folha 36 o Fisco detalha e fundamenta a constituição de crédito resultante da exclusão indevida detectada na apuração das bases de cálculo do IRPJ e CSLL, incluindo a infração por falta/redução de pagamento de estimativas mensais (tal infração não foi objeto de litígio nem na Impugnação, tampouco, no Recurso Voluntário).

33. No Recurso Voluntário a Recorrente faz larga argumentação tentando alegar que as vendas de planos de saúde, reconhecidamente por ela praticadas, são atos cooperativos. É esta a conclusão que a Recorrente faz em letras destacadas ao final de seus argumentos (folhas 205 e 206). Os seguintes trechos confirmam tal afirmação:

...AS RECEITAS ADVINDAS DE VENDAS DE PLANO DE SAÚDE SE CARACTERIZAM COMO ATOS COOPERADOS E ...NÃO SÃO SUBMETIDAS À TRIBUTAÇÃO DO IRPJ E DA CSLL.

...as receitas advindas desta comercialização não é pura e simplesmente ato mercantil, mas no caso telado é um ato cooperativo.

34. Ora, a legislação e a jurisprudência são claras quanto ao tema. A interpretação da Recorrente não pode ser invocada para exonerá-la da tributação. Portanto, voto por considerar improcedente o Recurso Voluntário quanto a tal matéria. Por consequência, **deve ser mantida a multa isolada** conforme explicitado na decisão de primeira instância.

CONCLUSÃO

35. Considerando o exposto, voto por considerar Improcedente o Recurso Voluntário.

É o VOTO.

Assinado Digitalmente

Conselheiro Marcelo Izaguirre da Silva - Relator

VOTO VENCEDOR

Conselheiro Henrique Nimer Chamas, redator designado

Não obstante o bem fundamentado voto do relator, dele divirjo quanto à possibilidade de exigência de multa isolada em conjunto com a multa de ofício. Eis as razões.

Concomitância de multa de ofício e multa isolada pelo não pagamento de estimativas

A recorrente defende a ilegalidade de cobrança de multa de ofício em conjunto com multa isolada, decorrente do não pagamento de estimativas, matéria também impugnada e afastada pelo acórdão recorrido.

A matéria a ser analisada é objeto de uma série de questionamentos perante este Conselho. A análise histórico-sistemática da evolução interpretativa sobre a matéria é relevante para fundamentar o entendimento adotado.

O artigo 44 da Lei nº 9.430/1996, que comina multas aplicáveis a infrações tributárias, passou por inúmeras alterações desde a sua edição, gerando dúvidas sobre a materialidade das penalidades prescritas. Dois momentos são relevantes para verificar o contexto histórico-normativo: o momento anterior e posterior à alteração promovida pela Lei nº 11.488/2007.

Em sua redação original, assim prescreveu o legislador pátrio:

Art. 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas, calculadas sobre a totalidade ou diferença de tributo ou contribuição:

(...)

§ 1º As multas de que trata este artigo serão exigidas:

I - juntamente com o tributo ou a contribuição, quando não houverem sido anteriormente pagos;

II - isoladamente, quando o tributo ou a contribuição houver sido pago após o vencimento do prazo previsto, mas sem o acréscimo de multa de mora;

III - isoladamente, no caso de pessoa física sujeita ao pagamento mensal do imposto (carnê-leão) na forma do art. 8º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que deixar de fazê-lo, ainda que não tenha apurado imposto a pagar na declaração de ajuste;

IV - isoladamente, no caso de pessoa jurídica sujeita ao pagamento do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, na forma do art. 2º, que deixar de fazê-lo, ainda que tenha apurado prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para a contribuição social sobre o lucro líquido, no ano-calendário correspondente;

O *caput* do artigo 44 da Lei nº 9.430/1996, na redação original, mencionava a materialidade atingida pela multa isolada, isto é, a *totalidade ou diferença de tributo ou contribuição*.

Ao normatizar que a multa isolada se referiria à totalidade de tributo ou contribuição, a dúvida interpretativa é se a norma buscou atingir o valor do ajuste anual ou apenas “parte” da totalidade que se refere à estimativa mensal apurada. Aparentemente, tendo em vista que as antecipações de estimativas em nada se relacionam com a *totalidade de tributo ou contribuição*, a referência normativa se reporta ao valor devido no ajuste anual.

Contudo, alguns problemas de ordem prática são evidenciados, caso se interprete o termo *totalidade* como o devido no ajuste anual. Inicialmente, enquanto não há o ajuste anual, não haveria possibilidade de se verificar a ausência de recolhimento de estimativa ainda no curso do ano-calendário. Em segundo lugar, a interpretação esvaziaria o permissivo do inciso IV, porquanto não seria possível cobrar a multa isolada quando o valor devido no ajuste anual constituísse efetivamente prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa. Em ambos os casos, inexistiria base de cálculo para a multa isolada, impedindo sua aplicação.

As dúvidas deram azo a longos debates na jurisprudência administrativa deste CARF, sobre a possibilidade de cobrança concomitante da multa de ofício e da multa isolada, o que motivou a edição da Súmula CARF nº 105, assim disposta:

Súmula CARF nº 105

Aprovada pela 1ª Turma da CSRF em 08/12/2014

A multa isolada por falta de recolhimento de estimativas, lançada com fundamento no art. 44 § 1º, inciso IV da Lei nº 9.430, de 1996, não pode ser exigida ao mesmo tempo da multa de ofício por falta de pagamento de IRPJ e CSLL apurado no ajuste anual, devendo subsistir a multa de ofício.

Acórdãos Precedentes:

9101-001.261, de 22/11/2011; 9101-001.203, de 17/10/2011; 9101-001.238, de 21/11/2011; 9101-001.307, de 24/04/2012; 1402-001.217, de 04/10/2012; 1102-00.748, de 09/05/2012; 1803-001.263, de 10/04/2012

O conteúdo sumular é claro ao impedir a aplicação concomitante da multa isolada com a multa de ofício, devendo prevalecer esta última.

Contudo, a Medida Provisória nº 303/2006, que perdeu sua eficácia, e a Medida Provisória nº 351/2007, convertida na Lei nº 11.488/2007, modificou o texto legal do artigo 44 da Lei nº 9.430/1996, retirando do *caput* a indicação da base de cálculo das multas. O dispositivo passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 44. Nos casos de lançamento de ofício, serão aplicadas as seguintes multas:

I - de 75% (setenta e cinco por cento) sobre a totalidade ou diferença de imposto ou contribuição nos casos de falta de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos de declaração inexata;

II - de 50% (cinquenta por cento), exigida isoladamente, sobre o valor do pagamento mensal:

a) na forma do art. 8º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, que deixar de ser efetuado, ainda que não tenha sido apurado imposto a pagar na declaração de ajuste, no caso de pessoa física;

b) na forma do art. 2º desta Lei, que deixar de ser efetuado, ainda que tenha sido apurado prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para a contribuição social sobre o lucro líquido, no ano-calendário correspondente, no caso de pessoa jurídica.

A norma prescrita constituiu importante evolução na matéria das sanções tributárias, sobretudo, porque deu fim à discussão sobre qual será a base imponível para multa no caso das estimativas mensal devida e não paga.

Mas os embates relacionados às sanções punitivas continuam. A nova redação do artigo 44, inciso II, da Lei nº 9.430/1996 esclarece ser a base de cálculo da multa isolada o valor do pagamento mensal. Sua interpretação deve se dar em conjunto com o teor da Súmula CARF nº 82:

Súmula CARF nº 82

Aprovada pela 1ª Turma da CSRF em 10/12/2012

Após o encerramento do ano-calendário, é incabível lançamento de ofício de IRPJ ou CSLL para exigir estimativas não recolhidas. (Vinculante, conforme Portaria MF nº 277, de 07/06/2018, DOU de 08/06/2018).

Acórdãos Precedentes:

Acórdão nº 101-96353, de 17/10/2007 Acórdão nº 105-16808, de 05/12/2007
Acórdão nº 108-08933, de 27/07/2006 Acórdão nº 107-09125, de 12/09/2007
Acórdão nº 103-22842, de 24/01/2007 Acórdão nº 101-96683, de 17/04/2008
Acórdão nº 105-17057, de 30/05/2008.

O conteúdo sumulado consolidou o entendimento de que as estimativas consistem em mera antecipação do tributo devido, tornando-as inexigíveis após o término do ano-calendário, a partir do qual o próprio tributo é apurado e devido.

Compreende-se as estimativas como sendo uma técnica de arrecadação imposta aos optantes pelo regime anual de apuração do lucro real e, caso seja atuado o contribuinte, sofrendo a exigência do recolhimento das estimativas no curso do ano-calendário ao qual correspondem, não se exige a multa isolada, mas multa de ofício de 75%. Isso significa que se impõe ao contribuinte a penalidade, para que cumpra sua obrigação de antecipar recursos aos cofres públicos, independentemente de, ao final do ano-calendário, apurar ou não saldo de tributo a pagar.

Entender de forma contrária implicaria o esvaziamento da norma sancionatória imposta àquele que deixa de antecipar o devido tributo, instituindo prazo decadencial inferior a um ano, o que não é suportado pela previsão do Código Tributário Nacional.

A conduta penalizada é distinta: inicialmente, ao contribuinte é imputado o dever de antecipar as parcelas do tributo calculadas sobre uma base provisória (estimativas mensais); após, surge o dever de pagar esse mesmo tributo apurado como devido ao final do ano-calendário (ajuste anual). São duas situações distintas, as quais seguem regimes jurídicos também diferentes.

As duas condutas, a bem da verdade, são independentes. É possível apurar as estimativas mensais e não apurar o ajuste anual, bem como é possível que o contribuinte apure o ajuste anual, ainda que não tenha realizado a mensuração das estimativas mensais. Ao cabo, o que se busca é o pagamento do tributo pelo sujeito passivo, mas os bens jurídicos tutelados não são os mesmos: as estimativas se voltam à manutenção do fluxo de caixa do governo durante o ano, a fim de que a arrecadação do IRPJ apurado pelo Lucro Real anual não implique em um único pagamento (inclusive, que poderia impactar a adimplência fiscal); por outro lado, o ajuste anual tem a finalidade de que o sujeito passivo pague o que de fato é devido, em respeito aos princípios aplicáveis à relação jurídico-tributária – tanto é que existe a figura do saldo negativo, para os contribuintes que antecipem tributo a maior no decorrer do ano.

É por isso que as condutas envolvem penalidades específicas para cada caso. Estimativas não pagas são penalizadas com multa isolada de 50%, ao passo que o ajuste anual devido é penalizado à razão de 75%.

Após o ano de 2007, com a alteração legislativa da Lei nº 11.488/2007, portanto, a aplicação da Súmula CARF nº 105 foi esvaziada.

Contudo, tratando-se de lançamento concomitante de multa isolada e de ofício, isto é, quando não se trata de um simples lançamento de multa de ofício, cobrada em razão de o contribuinte não ter atuado em prol de antecipar o tributo devido apurado mensalmente no lucro real por estimativa, a situação torna-se mais complexa.

Os lançamentos conjuntos em que se exige a multa de ofício pelo não pagamento dos tributos apurados sob a sistemática do lucro real anual em conjunto com a multa isolada afronta aos princípios da consunção, estrita legalidade e proporcionalidade.

Nesse sentido já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, destacando-se, por exemplo, a seguinte passagem do voto condutor proferido pelo Ministro Humberto Martins, no REsp nº 1.496.354-PR (DJE 24/03/2015):

Sistematicamente, nota-se que a multa do inciso II do referido artigo somente poderá ser aplicada quando não possível a multa do inciso I.

Destaca-se que o inadimplemento das antecipações mensais do imposto de renda não implicam, por si só, a ilação de que haverá tributo devido. Os recolhimentos mensais, ainda que configurem obrigações a pagar, não representam, no sentido técnico, o tributo em si. Este apenas será apurado ao final do ano calendário, quando ocorrer o fato gerador.

As hipóteses do inciso II, “a” e “b”, em regra, não trazem novas hipóteses de cabimento de multa. A melhor exegese revela que não são multas distintas, mas apenas formas distintas de aplicação da multa do art. 44, em consequência de, nos casos ali descritos, não haver nada a ser cobrado a título de obrigação tributária principal.

As chamadas “multas isoladas”, portanto, apenas servem aos casos em que não possam ser exigidas juntamente com o tributo devido (inciso I), na medida em que são elas apenas formas de exigência das multas descritas no caput.

Esse entendimento é corolário da lógica do sistema normativo-tributário que pretende prevenir e sancionar o descumprimento de obrigações tributárias. De fato, a infração que se pretende repreender com a exigência isolada da multa (ausência de recolhimento mensal do IRPJ e CSLL por estimativa) é completamente abrangida por eventual infração que acarrete, ao final do ano calendário, o recolhimento a menor dos tributos, e que dê azo, assim, à cobrança da multa de forma conjunta.

Mais recentemente, os Ministros da 2ª Turma do STJ, por unanimidade de votos, reiteraram esse posicionamento, conforme atesta a ementa do julgamento proferido no **REsp 1.708.819/RS**, de 16/11/2023. Confira-se:

TRIBUTÁRIO. ADUANEIRO. MULTA ISOLADA. MULTA DE OFÍCIO. APLICAÇÃO CONCOMITANTE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO.

1. A multa de ofício tem cabimento nas hipóteses de ausência de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos casos de declaração inexata, sendo exigida no patamar de 75% (art. 44, I, da Lei n. 9.430/96).
2. A multa isolada é exigida em decorrência de infração administrativa, no montante de 50% (art. 44, II, da Lei n. 9.430/96).
3. A multa isolada não pode ser exigida concomitantemente com a multa de ofício, sendo por esta absorvida, em atendimento ao princípio da consunção. Precedentes: AgInt no AREsp n. 1.603.525/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 25/11/2020; AgRg no REsp 1.576.289/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/5/2016; AgRg no REsp 1.499.389/PB, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/9/2015; REsp n. 1.496.354/PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 24/3/2015.
4. Recurso especial provido.

Este CARF, conforme esposado no voto vencedor do Acórdão nº 9101-005.080, de lavra do Conselheiro Caio Cesar Nader Quintella, firmou o seguinte entendimento:

(...)

Porém, também há muito, este Conselheiro firmou seu entendimento no sentido de que a alteração procedida por meio da Lei nº 11.488/2007 não modificou o teor jurídico das prescrições punitivas do art. 44 da Lei nº 9.430/96, apenas vindo para cambiar a geografia das previsões inculcadas em tal dispositivo e alterar algumas de suas características, como, por exemplo a percentagem da multa isolada e afastar a sua possibilidade de agravamento ou qualificação.

Assim, independentemente da evolução legislativa que revogou os incisos do § 1º do art. 44 da Lei nº 9.430/96 e deslocou o item que carrega a previsão da aplicação multa isolada, o apenamento cumulado do contribuinte, por meio de duas sanções diversas, pelo simples inadimplemento do IRPJ e da CSLL (que somadas, montam em 125% sobre o mesmo tributo devido), não foi afastado pelo Legislador de 2007, subsistindo incólume no sistema jurídico tributário federal.

E foi precisamente essa dinâmica de saturação punitiva, resultante da coexistência de ambas penalidades sobre a mesma exação tributária – uma supostamente justificada pela inoccorrência de sua própria antecipação e a outra imposta após a verificação do efetivo inadimplemento, desse mesmo tributo devido –, que restou sistematicamente rechaçada e afastada nos julgamentos registrados nos v. Acórdãos que erigiram a Súmula CARF nº 105.

Comprovando tal afirmativa, confira-se a clara e didática redação da ementa do v. Acórdão nº 1803-01.263, proferido pela C. 3ª Turma Especial da 1ª Seção desse E. CARF, em sessão de julgamento de 10/04/2012, de relatoria da I. Conselheira Selene Ferreira de Moraes (o qual faz parte do rol dos precedentes que sustentam a Súmula CARF nº 105):

(...)

APLICAÇÃO CONCOMITANTE DE MULTA DE OFÍCIO E MULTA ISOLADA NA ESTIMATIVA.

Incabível a aplicação concomitante de multa isolada por falta de recolhimento de estimativas no curso do período de apuração e de ofício pela falta de pagamento de tributo apurado no balanço.

A infração relativa ao não recolhimento da estimativa mensal caracteriza etapa preparatória do ato de reduzir o imposto no final do ano. Pelo critério da consunção, a primeira conduta é meio de execução da segunda. O bem jurídico mais importante é sem dúvida a efetivação da arrecadação tributária, atendida pelo recolhimento do tributo apurado ao fim do ano-calendário, e o bem jurídico de relevância secundária é a antecipação do fluxo de caixa do governo, representada pelo dever de antecipar essa mesma arrecadação. (destacamos)

Como se observa, o efetivo cerne decisório foi a dupla penalização do contribuinte pelo mesmo ilícito tributário.

Ao passo que as estimativas representam um simples adiantamento de tributo que tem seu fato gerador ocorrido apenas uma vez, posteriormente, no término do período de apuração anual, a falta dessa antecipação mensal é elemento apenas concorrente para a efetiva infração de não recolhê-lo, ou recolhê-lo a menor, após o vencimento da obrigação tributária, quando devidamente aperfeiçoada - conduta que já é objeto penalização com a multa de ofício de 75%.

E tratando-se aqui de ferramentas punitivas do Estado, compondo o *ius puniendi* (ainda que formalmente contidas no sistema jurídico tributário), estão sujeitas aos mecanismos, princípios e institutos próprios que regulam essa prerrogativa do Poder Público.

Assim, um único ilícito tributário e seu correspondente singular dano ao Erário (do ponto de vista material), não pode ensejar duas punições distintas, devendo ser aplicado o princípio da absorção ou da consunção, visando repelir esse *bis in idem*, instituto explicado por Fabio Brun Goldschmidt em sua obra (Teoria da Proibição de *Bis in Idem* no Direito Tributário e Sancionador Tributário. São Paulo: Noeses, 2014, p. 462).

Frise-se que, *per si*, a coexistência jurídica das multas isoladas e de ofício não implica em qualquer ilegalidade, abuso ou violação de garantia. A patologia surge na sua efetiva cumulação, em Autuações que sancionam tanto a falta de pagamento dos tributos apurados no ano-calendário como também, por suposta e equivocada consequência, a situação de pagamento a menor (ou não recolhimento) de estimativas, antes devidas dentro daquele mesmo período de apuração, já encerrado.

Registre-se que reconhecimento de situação antijurídica não se dá pela mera invocação e observância da Súmula CARF nº 105, mas também adoção do

corolário da consunção, para fazer cessar o bis in idem, caracterizado pelo duplo sancionamento administrativo do contribuinte – que não pode ser tolerado.

Posto isso, verificada tal circunstância, devem ser canceladas todas as multas isoladas referentes às antecipações, lançadas sobre os valores das exigências de IRPJ e CSLL, independentemente do ano-calendário dos fatos geradores colhidos no lançamento de ofício.

(...)

Ora a questão que é insuperável é a seguinte: como a contribuinte poderia se manter adimplente com as estimativas se a sua apuração não refletia a necessidade do recolhimento e nem sequer permitiria o pagamento do tributo? A estimativa somente surgiu após o lançamento de ofício e até então a contribuinte cumpriu adequadamente suas obrigações acessórias e principal. É desarrazoado exigir que a contribuinte mantivesse duas formas de apuração do IRPJ (uma que fosse fiel ao seu entendimento e outra com um *potencial* entendimento distinto do Fisco brasileiro).

Nesse sentido, **dou provimento** ao Recurso Voluntário, para afastar a exigência da multa isolada pelo não recolhimento de estimativas de IRPJ e CSLL.

Assinado Digitalmente

Henrique Nimer Chamas