



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	15586.720458/2016-98
ACÓRDÃO	2102-003.844 – 2ª SEÇÃO/1ª CÂMARA/2ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	13 de agosto de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	MUNICÍPIO DE VILA VELHA
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/12/2011 a 31/12/2013

ISENÇÃO CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ABONO EVENTUAL PREVISTO EM LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. RGPS. IMPROCEDÊNCIA.

A legislação municipal pode criar abonos eventuais e estabelecer que eles não se incorporam aos vencimentos dos servidores, mas não pode determinar que tais valores fiquem isentos da contribuição previdenciária se os servidores estiverem vinculados ao RGPS. Para que essa isenção seja válida, deve haver respaldo na legislação federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Cleberon Alex Friess - Presidente

(documento assinado digitalmente)

José Márcio Bittes - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Carlos Eduardo Fagundes de Paula, Carlos Marne Dias Alves, Jose Marcio Bittes, Vanessa Kaeda Bulara de Andrade, Yendis Rodrigues Costa, Cleberon Alex Friess (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de RECURSO VOLUNTÁRIO interposto em face do Acórdão 09-62.289 - 5ª Turma da DRJ/JFA de 8 de março de 2017 que, por UNANIMIDADE, considerou IMPROCEDENTE a impugnação apresentada.

Por bem retratar os fatos ocorridos desde a constituição do crédito tributário por meio do lançamento até sua impugnação, adoto e reproduzo o relatório da decisão ora recorrida (fls. 5885/5888):

Relatório

O presente processo trata de contribuições decorrentes de abono a empregados não oferecido à tributação e Gilrat sobre o abono nos valores de R\$ 1.164.973,40 e R\$ 123.686,03 (mais acréscimos de multa e juros).

Como motivação do lançamento, consta, no Relatório Fiscal de folhas 9 a 14, o seguinte:

2. Do Relatório Fiscal e do Objeto de Lançamento 2.1. Este Relatório Fiscal, integrante do presente Processo, refere-se ao Auto de Infração relativo a contribuições não declaradas em Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, quais sejam:

- Contribuições devidas pela empresa à Seguridade Social, previstas nos artigo 22, incisos I, II, alínea b da Lei nº 8.212, de 24/07/1991 incidentes sobre a remuneração paga, a título de ABONO, aos segurados empregados que lhes restaram serviços;*

...

2.1.1.2. Denomina-se “RAT Ajustado” o resultado da multiplicação entre o RAT e o FAP da empresa. Assim, o RAT Ajustado para os anos de 2011 e 2013 foi de:

ANO	RAT (%)	FAP	% RAT Ajustado (A x B)
	A	B	C
2011	2	1,0210	2,0420
2013	2	1,1404	2,2808

3. Da Base de Cálculo: Pagamento de Remuneração a título de Abono

3.1. Em 2011 e 2013, o Município de Vila Velha efetuou pagamento de remuneração a título de ABONO aos servidores efetivos, contratados ou comissionados, lotados na Secretaria Municipal de Educação – SEMED, sem

entretanto, considerar tal rubrica como base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

3.2. Tais Abonos, amparados pela edição das leis municipais identificadas abaixo, foram concedidos em reconhecimento aos relevantes serviços prestados e como incentivo à atuação desses profissionais em suas atribuições, no alcance de metas de aprendizagem ainda mais expressivas para os alunos da Rede Municipal de Ensino:

- Lei nº 5.227 de 16/12/2011: autorizou pagamento de abono no valor de R\$ 1.200,00, pago em 12/2011, a todos os servidores efetivos, contratados e comissionados, independente da categoria e do cargo ocupado, lotados na SEMED;*
- Lei nº 5.458, de 30/10/2013: autorizou pagamento de abono, no valor de R\$ 1.200,00, realizado em 03 parcelas de 400,00 nos meses de outubro, novembro, e dezembro de 2013, aos servidores do magistério em exercício, sejam efetivos, contratados e/ou comissionados, na condição de professores, pedagogos e coordenadores. E, de R\$ 500,00 aos demais servidores lotados na SEMED, pagos em duas parcelas de R\$ 250,00, em outubro e novembro de 2013.*

3.2.1. Em razão da Lei 5.458/13 ter sido editada em 30/10/2013, quando a folha de pagamento do mês 10/2013 já estava encerrada, constatamos que o pagamento do abono se deu nos meses de 11 e 12/2013.

3.3. Fato que merece destaque é a designação, nessas leis acima citadas, de que os Abonos pagos não servirão de base para qualquer fim ou efeito, motivo pelo qual tais valores não foram informados em GFIP e, conseqüentemente, não compuseram a base de cálculo para as contribuições previdenciárias, em afronta ao Princípio da Competência Tributária.

...

3.6. Como se constata, não integram a base de cálculo os abonos expressamente desvinculados do salário, observando-se, ainda, que o Decreto nº 3.048/99 acrescentou a necessidade de previsão legal, ou seja, que o abono seja expressamente desvinculado do salário por força de lei.

3.6.1. No presente caso, o Município de Vila Velha efetuou o pagamento de ABONO nos anos de 2011 e 2013 por mera liberalidade, no intuito de estimular o alcance de metas pelos funcionários da SEMED. Além disso constatamos também que o pagamento do abono não tem relação com convenção ou acordo coletivo de trabalho, como previsto na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, artigo 476-A, §3º.

3.6.1.1. Desse modo, tal pagamento a título de Abono integra a base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

3.7. Cabe esclarecer que o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Vila Velha – ES, foi regulamentado pelas seguintes Leis Complementares:

- LC nº 07 de 14 de dezembro de 2004 (revogada);
- LC nº 09 de 02 de janeiro de 2006 (revogada);
- LC nº 012 de 29 de junho de 2006 (revogada);
- LC nº 014 de 25 de fevereiro de 2008 (revogada);
- LC nº 022 de 27 de janeiro de 2012.

3.7.1. Até 12/2011, em decorrência do disposto no §2º do artigo 5º e no §2º do artigo 55 da LC nº 07 de 14/12/2004, somente estavam amparados pelo regime próprio os servidores efetivos admitidos até 31/12/2003, que não contribuíam para o RGPS.

3.7.1.1. Conforme o artigo 57 da LC 07/2004, os servidores admitidos por concurso público a partir de 31/12/2003 estava excluídos da lei e obrigatoriamente regidos pelo Regime Geral da Previdência Social – RGPS. MG JUIZ DE FORA Fl. 5886 DRJ Original Processo 15586.720458/2016-98 Acórdão n.º 09-62.289 DRJ/JFA Fls. 5.887 4 3.7.2. Somente com o advento da LC nº 022/2012, que entrou em vigor a partir de 01/01/2012 e revogou todas as anteriores, é que todos os servidores efetivos, inclusive os admitidos por concurso a partir de 31/12/2003, passaram a estar amparados pelo RPPS e a contribuir para o fundo instituído pelo Município de Vila Velha – ES, como estipulado pelo artigo 6º, inciso I, II e III e §§ 1º e 2º.

3.8. Desse modo, integram a base de cálculo as remunerações pagas a título de Abono, aos seguintes segurados lotados na SEMED e competências:

- a) 12/2011: servidores contratados/comissionados (categoria 20 – servidor público ocupante de cargo em comissão); e os servidores efetivos que contribuíam para o RGPS e os admitidos após 31/12/2003 (cat 21 – servidor público titular de cargo efetivo);
- b) 11/2013 e 12/2013 = servidores contratados e comissionados (categoria 20 – servidor público ocupante de cargo em comissão).

4. Do Fato Gerador do Crédito Apurado e do Crédito Lançado

4.1. Constitui fato gerador do crédito apurado o valor pago a título de Abono, não declarado em Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, aos servidores efetivos regidos pelo RGPS (em 11/2011), contratados ou comissionados (11/2011, 11/2013 e 12/2013), lotados na Secretaria Municipal de Educação – SEMED do Município de Vila Velha – ES.

4.1.1. Com isso, o contribuinte deixou de recolher, em época própria, referente às competências 11/2011, 11/2013 e 12/2013, as contribuições indicadas no item 2.1 e subitens deste Relatório, quais sejam:

- Contribuição a cargo da empresa...: 20,00%
- Contribuição para o RAT...: 2011 = 2,0420% (2% x 1,0210)
2013 = 2,2808% (2% x 1,1404)

4.1.2. Consta da Planilha I e II, em anexo, a discriminação, por competência e segurado, dos valores recebidos a título de Abono, não considerados pelo órgão público como base de cálculo para contribuição previdenciária.

...

A ciência do lançamento se deu em 29/9/2016, conforme folha 5759, por procuração.

O sujeito passivo impugnou o lançamento em 27/10/2016 (folhas 5766 e seguintes), com os motivos seguintes, em apertada síntese.

Alega que os servidores públicos municipais são regidos por regime jurídico municipal, condição sob a qual foi permitido que os abonos pagos fossem determinados como excluídos da base de cálculo de contribuições sociais previdenciárias.

Em seguida, aduz que os abonos pagos também não destoaram da lei federal, uma vez que se trataram de verbas despidas de habitualidade (parcela única em 2011 e duas parcelas em 2013) e desvinculadas por força de lei do salário (através das leis municipais 5.458/2013 e 5.227/2011).

Entende que o Regime Jurídico do Servidor Público do Município (leis complementares 7/2004 e 22/2012) excluem expressamente da base de cálculo das contribuições as parcelas pagas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei.

Pede, ao final, o cancelamento do lançamento por: competência do município para conceder os abonos de gratificação; previsão legal das leis municipais complementares e ordinárias prevendo o abono desvinculado do salário; e do caráter eventual dos abonos concedidos. Pede também produção de provas.

Acórdão 1ª Instância (fls.5884/5890)

No Acórdão recorrido consta decisão cuja ementa é transcrita a seguir:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/12/2011 a 31/12/2013

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ABONOS. COMPETÊNCIA.

Compete à União legislar sobre tributos e contribuições previdenciárias pertinentes a segurados vinculados obrigatoriamente ao RGPS.

As exclusões da base de cálculo da contribuição social previdenciária, relativos a ganhos eventuais e abonos, dependem de lei expedida pela União e não pelo Município.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Recurso Voluntário (fls.5910/5931)

Irresignado o contribuinte interpôs Recurso Voluntário em 03/10/2017 com as seguintes alegações e fundamentos:

1. Competência Constitucional do Município

O Município alega que possui competência constitucional para legislar sobre a concessão de abonos e gratificações aos seus servidores, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Tal prerrogativa permite a edição de normas locais para regulamentar a remuneração e benefícios concedidos, sem necessidade de submissão a regramentos federais que tratam de seguridade social e previdência .

2. Natureza Jurídica dos Abonos – Exclusão da Base de Cálculo Previdenciária

O recorrente sustenta que os abonos concedidos são de caráter eventual e não habitual, o que os exclui da base de cálculo das contribuições previdenciárias, conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tal exclusão encontra respaldo no art. 28, §9º, alínea "e", item 7 da Lei 8.212/91 e no art. 214, §9º, inciso V, alínea "j" do Decreto 3.048/99, que estabelecem a não integração de certas verbas ao salário-contribuição.

3. Legalidade e Previsão Normativa Municipal

O Município defende que os abonos foram concedidos dentro dos limites legais, respaldados por Leis Municipais nº 5.227/2011 e nº 5.458/2013, que expressamente desvinculam esses valores do salário dos servidores. Assim, não há fundamento jurídico para considerá-los como base de cálculo para contribuições previdenciárias.

Diante dos argumentos apresentados, o Município de Vila Velha requer que o recurso voluntário seja conhecido e provido para reformar o Acórdão nº 09-62.289, anulando os lançamentos tributários efetuados. O pedido inclui:

O cancelamento integral dos créditos tributários constituídos no Auto de Infração e no respectivo Procedimento Fiscal nº 0720100.2016.00047 .

O reconhecimento da não incidência da contribuição previdenciária sobre os valores pagos a título de abono eventual.

A reafirmação da competência municipal para legislar sobre a remuneração e benefícios concedidos aos seus servidores, conforme previsto na Constituição Federal.

A RECORRENTE reforça que sua atuação foi pautada na estrita legalidade, não havendo qualquer justificativa para a manutenção da cobrança impugnada.

Não houve contrarrazões por parte da PGFN.

Eis o relatório.

VOTO

Conselheiro **José Márcio Bittes**, Relator

Conhecimento

O recurso voluntário é tempestivo e atende os demais requisitos de admissibilidade. Deve, portanto, ser conhecido.

Mérito

Quanto ao mérito a lide consiste em avaliar se a legislação municipal pode isentar da base de cálculo da contribuição previdenciária o abono eventual dos servidores municipais regidos pelo RGPS.

A legislação municipal não pode isentar unilateralmente abonos eventuais da base de cálculo da contribuição previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Isso ocorre porque a competência para legislar sobre a seguridade social, incluindo a definição da base de cálculo das contribuições previdenciárias, é exclusiva da União, conforme estabelecido pelo artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Sendo que tal competência encontra-se materializada pela Lei 8.212/1991:

A Constituição Federal determina que a União tem competência privativa para legislar sobre seguridade social e tributos (art. 22, I). Assim, somente uma lei federal pode estabelecer quais verbas integram ou não a base de cálculo das contribuições previdenciárias.

A Lei 8.212/91, que rege o RGPS, dispõe que a contribuição previdenciária incide sobre a remuneração do segurado. Contudo, o art. 28, §9º, alínea "e", item 7 da mesma lei exclui expressamente da base de cálculo:

- Ganhos eventuais;
- Abonos desvinculados do salário por força de lei.

Ocorre que essa "força de lei" deve ser entendida como uma lei federal, pois apenas a legislação federal pode definir as regras da contribuição previdenciária no RGPS.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem jurisprudência consolidada afirmando que a habitualidade é critério fundamental para definir se uma verba compõe o salário de contribuição. O tribunal entende que gratificações e abonos eventuais não integram a base de cálculo previdenciária, mas tal exclusão deve estar em conformidade com a legislação federal, não podendo ser determinada unilateralmente por lei municipal.

Os Municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) têm maior flexibilidade para definir as bases de cálculo das contribuições previdenciárias, desde que respeitem as normas gerais da previdência social estabelecidas pela União. Entretanto, se os servidores municipais são vinculados ao RGPS, como ocorre na maioria dos municípios, a legislação municipal não tem poder para excluir verbas da base de cálculo.

Portanto, conclui-se que, a legislação municipal pode criar abonos eventuais e estabelecer que eles não se incorporam aos vencimentos dos servidores, mas não pode determinar que tais valores fiquem isentos da contribuição previdenciária se os servidores estiverem vinculados ao RGPS. Para que essa isenção seja válida, deve haver respaldo na legislação federal, ou seja, os abonos devem atender aos critérios estabelecidos na Lei 8.212/91 e no Decreto 3.048/99.

Conforme se extrai do Acórdão recorrido (fl. 5889):

Conforme consta dos autos, a Lei Municipal Complementar 7/2004 determinou que apenas os servidores admitidos até 31/12/2003, que não contribuía para o RGPS, estariam regidos por RPPS. Com o advento da Lei Complementar Municipal 22/2012 (vigência a partir de 1/1/2012), houve alteração do quadro levando ao RPPS todos os servidores efetivos.

Assim, as contribuições decorrentes de fatos geradores até 12/2011 (para os servidores não regidos por RPPS), bem como para os períodos seguintes, no caso de contratados e comissionados, estariam sujeitas às normas federais.

Ao contrário do que exposto pelo impugnante, não há competência municipal para o assunto conforme se extrai do contido nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, no que tange a seguridade social, ao direito tributário e à previdência social.

Conclui-se, portanto, que as leis municipais que estipulam que determinada rubrica paga aos seus trabalhadores estará excluída de tributação de contribuição previdenciária devida ao RGPS não pode ser oposta à administração federal.

Com este entendimento tem-se jurisprudência do CARF:

Numero do processo: 13654.001317/2008-86

Turma: Primeira Turma Ordinária da Terceira Câmara da Segunda Seção

Câmara: Terceira Câmara

Seção: Segunda Seção de Julgamento

Data da sessão: Tue Jul 09 00:00:00 UTC 2024

Data da publicação: Wed Aug 07 00:00:00 UTC 2024

Ementa: Assunto: Contribuições Sociais

Previdenciárias Período de apuração: 01/11/2003 a 30/12/2007

CUSTEIO. SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. ABONO DE FAMÍLIA. INCIDÊNCIA Os valores pagos de forma habitual a título de abono de família distinto do benefício previdenciário salário-família, constituem em liberalidade do empregador e integram o salário-de-contribuição para fins do custeio do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. BASE DE CÁLCULO. GANHOS A TÍTULO DE GRATIFICAÇÃO/PRÊMIOS/ABONOS HABITUAIS OU NÃO DESVINCULADOS DO TRABALHO. INCIDÊNCIA A base de cálculo descrita no inciso I art. 28 da Lei nº 8.212, de 1991, é ampla e como regra geral comporta a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados. O parágrafo 9º do mesmo artigo traz um rol taxativo de pagamentos que não integram a base de cálculo da contribuição, entre eles está o ganho eventual e abonos que não sejam vinculados ao salário. Para que o ganho eventual não integrar a remuneração, deve haver expressa desvinculação em lei, conforme explicita o art. 214, I e § 9º, V, j, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999. Como a lei, o regulamento não separou ganhos eventuais e abonos em alíneas distintas, a revelar que ambas as situações exigem expressa desvinculação do salário por força da lei, tendo a norma regulamentar explicitado de forma clara tal circunstância ao suprimir o artigo “os” antes de “abonos”.

Numero da decisão: 2301-011.363

Logo, não há reparos a serem feitos na decisão de piso.

Conclusão

Diante do exposto, conheço o RECURSO VOLUNTÁRIO INTERPOSTO e, no mérito, nego provimento. É como voto

Assinado Digitalmente

José Márcio Bittes