



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO	16327.720936/2023-11
ACÓRDÃO	1101-001.692 – 1ª SEÇÃO/1ª CÂMARA/1ª TURMA ORDINÁRIA
SESSÃO DE	26 de agosto de 2025
RECURSO	VOLUNTÁRIO
RECORRENTE	CAIXA ECONOMICA FEDERAL
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ

Ano-calendário: 2018

IRPJ. ISENÇÃO. ART. 28 DA LEI Nº 8.036/90. ATOS E OPERAÇÕES VINCULADOS AO FGTS. ALCANCE. ADI Nº 06/2024. APLICAÇÃO RETROATIVA. AUSÊNCIA INTERESSE DE AGIR DO SUJEITO ATIVO DA RELAÇÃO TRIBUTÁRIA.

A teor do entendimento da própria Receita Federal do Brasil, estampado no bojo do Ato Declaratório Interpretativo – ADI nº 06/2024, a isenção prevista no artigo 28 da Lei nº 8.036/90 alcança os tributos incidentes sobre "atos e operações necessários à aplicação desta lei", se estendendo, assim, ao IRPJ, CSLL e PIS incidentes sobre o lucro e faturamento.

CSLL. TRIBUTAÇÃO DECORRENTE.

Aplica-se à CSLL, no que couber, a decisão adotada para o IRPJ, em razão da identidade de fundamentos jurídicos aplicáveis à interpretação da norma isentiva.

COFINS. ISENÇÃO. LEI Nº 8.036/90. TRIBUTO INSTITUÍDO POSTERIORMENTE. ART. 177, II, DO CTN. NÃO EXTENSÃO.

A COFINS, instituída pela Lei Complementar nº 70/1991, é posterior à Lei nº 8.036/90. Nos termos do art. 177, II, do CTN, a isenção não é extensiva aos tributos instituídos posteriormente à sua concessão, salvo disposição em contrário. A alegada sucessão ao FINSOCIAL não confere identidade jurídica para fins de extensão de benefícios fiscais.

MULTAS ISOLADAS. IRPJ E CSLL. FALTA DE RECOLHIMENTO DE ESTIMATIVAS.

O reconhecimento da isenção do IRPJ e da CSLL sobre as receitas e lucros que fundamentam a apuração das estimativas mensais afasta a exigibilidade da multa isolada por falta de seu recolhimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em rejeitar as preliminares e em manter a cobrança da Cofins; e por maioria de votos, em dar provimento ao recurso voluntário, nos termos do voto vencedor, para afastar a cobrança de IRPJ, CSLL e Pis, vencido o Conselheiro Itamar Artur Magalhães Alves Ruga (Relator) que negava provimento ao recurso voluntário. Designado para redigir o voto vencedor, o Conselheiro Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira.

Assinado Digitalmente

Itamar Artur Magalhães Alves Ruga – Relator

Assinado Digitalmente

Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira – Redator Designado

Assinado Digitalmente

Efigênio de Freitas Junior – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os julgadores Itamar Artur Magalhães Alves Ruga, Jeferson Teodorovicz, Edmilson Borges Gomes, Diljesse de Moura Pessoa de Vasconcelos Filho, Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira e Efigênio de Freitas Júnior (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Voluntário interposto contra a Decisão da 15ª TURMA/DRJ07 (Acórdão 107-025.699, e-fls. 911 e ss.) que julgou improcedente a impugnação apresentada pela ora recorrente.

Síntese

1. Objeto da Autuação:

A fiscalização apurou supostas infrações relacionadas a valores que a CAIXA considerou isentos, originários de recursos do FGTS. Especificamente:

- **IRPJ/CSLL (2018):** Exclusão indevida de lucros/receitas do resultado fiscal, considerados isentos pela CAIXA com base no art. 28 da Lei nº 8.036/90 (Lei do FGTS).
- **PIS/COFINS (1º semestre/2019):** Omissão de receitas da base de cálculo, também consideradas isentas pela CAIXA com base no **mesmo dispositivo** legal.
- **Multas Isoladas (IRPJ/CSLL 2018):** Lançamento de multas por falta de recolhimento das estimativas mensais, cumulativamente com a multa de ofício sobre o saldo apurado ao final do exercício.

2. Fundamentação da Fiscalização (Relatório Fiscal – RF):

- **Interpretação do Art. 28 da Lei nº 8.036/90:** A fiscalização sustenta que o art. 28 da Lei do FGTS, ao isentar "atos e operações necessários à aplicação desta lei", refere-se a fatos objetivos, não alcançando o *lucro* (base do IRPJ/CSLL) ou o *faturamento/receita bruta* (base do PIS/COFINS). A interpretação da norma isentiva deve ser literal (art. 111 do CTN).
- **Distinção entre "Atos/Operações" e "Renda/Receita":** O RF argumenta que IRPJ/CSLL incidem sobre a renda/lucro, e PIS/COFINS sobre o faturamento, que são conceitos distintos de "atos e operações".
- **Especificidade da Isenção:** O RF cita o §14 do art. 20 da Lei do FGTS (que prevê isenção específica de imposto de renda sobre ganhos em certos fundos de investimento do FGTS) como exemplo de como isenções são tratadas de forma específica, sugerindo que o art. 28 não teria a amplitude defendida pela CAIXA.
- **COFINS e o Art. 177 do CTN:** Argumenta que a COFINS foi instituída (LC 70/91) após a Lei do FGTS (Lei 8.036/90), portanto, a isenção do art. 28 não poderia alcançá-la, conforme art. 177, II, do CTN (isenção não se estende a tributos instituídos posteriormente).
- **Base de Cálculo e Despesas:** Na apuração do IRPJ/CSLL, foram glosadas as exclusões de receitas do FGTS e estornadas as adições de despesas correlatas. Para PIS/COFINS, foram adicionadas as receitas omitidas, com dedução das despesas de intermediação financeira.
- **Multas Isoladas:** Mantidas com base no art. 44 da Lei nº 9.430/96.

I. DO AUTO DE INFRAÇÃO E RELATÓRIO FISCAL

A Deinf iniciou procedimento fiscal em **16/11/2021** para verificar o cumprimento das obrigações tributárias da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL relativas ao **ano-calendário de 2018** (IRPJ e CSLL) e ao **1º semestre de 2019** (PIS e COFINS).

Durante a fiscalização, em resposta aos Termos de Intimação Fiscal, a CAIXA sustentou que **excluía legitimamente do lucro tributável e das bases do PIS/COFINS** todas as receitas decorrentes de suas atividades como agente operador e agente financeiro do FGTS, com fundamento no **art. 28 da Lei nº 8.036/90**, que prevê:

"São isentos de tributos federais os atos e operações necessários à aplicação desta lei, quando praticados pela Caixa Econômica Federal, pelos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores, pelos empregadores e pelos estabelecimentos bancários."

RECEITAS EXCLUÍDAS PELA CAIXA

A instituição financeira apresentou detalhamento das **principais receitas que considerou isentas**, totalizando mais de **R\$ 7,8 bilhões** em exclusões:

a) *Taxa de Administração do FGTS (conta 717153001)*

Valor excluído: R\$ 5.144.621.697,98

Fundamento: Atuação como agente operador (arts. 4º, 5º e 7º da Lei 8.036/90)

b) *Tarifas de Operações de Crédito Imobiliário (conta 717991521)*

Valor excluído: R\$ 493.683.598,63

Fundamento: Aplicação de recursos do FGTS em habitação (art. 9º, §§ 2º e 9º)

c) *Serviços de Saneamento e Desenvolvimento Urbano (conta 717991821)*

Valor excluído: R\$ 485.860.515,11

Fundamento: Operações de saneamento e infraestrutura urbana

d) *Tarifa de Serviços de Recebimento do FGTS (conta 717992013)*

Valor excluído: R\$ 40.331.279,16

Fundamento: Atuação como agente arrecadador (art. 7º, I)

e) **Outras receitas:** Rendas de financiamentos habitacionais (juros, atualização monetária, encargos), rendas de garantias prestadas, recuperação de encargos e despesas, entre outras.

FUNDAMENTOS DA AUTUAÇÃO FISCAL

A Autoridade Fiscal **rejeitou integralmente a tese de isenção** defendida pela CAIXA, fundamentando-se em três pilares jurídicos:

4.1. INTERPRETAÇÃO LITERAL (Art. 111, II do CTN)

- **Normas isentivas devem ser interpretadas literalmente**
- O art. 28 isenta apenas tributos sobre "**atos e operações**"
- **IRPJ/CSLL** incidem sobre **lucro/renda** (base anual)
- **PIS/COFINS** incidem sobre **faturamento/receita bruta** (base mensal)
- **Conclusão:** A isenção é "**estranha à hipótese de incidência**" desses tributos

4.2. CONTRASTE COM ISENÇÕES ESPECÍFICAS

A fiscalização destacou que a própria Lei do FGTS, quando quis isentar tributos sobre renda, foi **expressa e específica**:

- **Art. 20, §14:** Isenta expressamente o **Imposto de Renda** sobre ganhos em fundos de investimento do FGTS
- **Interpretação:** Se o art. 28 já isentasse tributos sobre renda/receita, essa previsão específica seria desnecessária

4.3. VEDAÇÃO TEMPORAL PARA COFINS (Art. 177, II do CTN)

- **Lei do FGTS:** publicada em **14/05/1990**
- **COFINS:** instituída pela LC 70 em **30/12/1991**
- **Regra do CTN:** Isenção não se estende a tributos criados posteriormente
- **Conclusão:** Mesmo que houvesse isenção ampla, **não alcançaria a COFINS**

CONSTITUIÇÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Com base nesses fundamentos, a fiscalização lavrou **4 (quatro) autos de infração:**

5.1. IRPJ - Exercício 2018

- **Base tributável glosada:** R\$ 7.878.924.618,86
- **Imposto devido:** R\$ 1.969.731.154,70
- **Multa de ofício (75%):** R\$ 1.477.298.366,02
- **Multa isolada sobre estimativas (50%):** R\$ 516.527.849,65
- **Juros de mora:** R\$ 700.239.425,49
- **TOTAL DO AUTO:** R\$ 4.663.796.795,86

5.2. CSLL - Exercício 2018

- **Base tributável glosada:** R\$ 7.878.924.618,86 (mesma base do IRPJ)
- **Contribuição devida:** R\$ 1.575.784.923,77
- **Multa de ofício (75%):** R\$ 1.181.838.692,82
- **Multa isolada sobre estimativas (50%):** R\$ 594.262.312,69
- **Juros de mora:** R\$ 560.191.540,40
- **TOTAL DO AUTO:** R\$ 3.912.077.469,68

5.3. COFINS - Janeiro a Junho/2019

- **Receitas omitidas:** R\$ 6.192.490.150,87 (soma dos 6 meses)
- **Contribuição devida:** R\$ 247.699.606,02
- **Multa de ofício (75%):** R\$ 185.774.704,48
- **Juros de mora:** R\$ 83.531.577,13
- **TOTAL DO AUTO:** R\$ 517.005.887,63

5.4. PIS - Janeiro a Junho/2019

- **Receitas omitidas:** R\$ 6.192.490.150,87 (mesma base da COFINS)
- **Contribuição devida:** R\$ 40.251.185,95
- **Multa de ofício (75%):** R\$ 30.188.389,43
- **Juros de mora:** R\$ 13.573.881,24

A fiscalização registrou que:

- **Não utilizou** prejuízos fiscais e bases negativas controlados pela CAIXA, pois a empresa manifestou-se contrária ao aproveitamento, mantendo sua tese de isenção

- As **despesas correlatas** às receitas tributadas foram consideradas na apuração (estornadas as adições feitas pela CAIXA)
- Para PIS/COFINS, foram **excluídas as despesas de intermediação financeira** da base de cálculo

Os autos foram lavrados em **23/11/2023**, com ciência à interessada em **01/12/2023**.

- **IRPJ e CSLL:** 2018
- **PIS e COFINS:** 1º semestre de 2019
- **Multas Isoladas:** IRPJ e CSLL, exercício de 2018 (por falta de recolhimento de estimativas)

Da Impugnação

1. **Preliminar – Iliquidez do Lançamento (IRPJ/CSLL 2018):**
 - A CAIXA alega que o auditor não considerou, na apuração do lucro real de 2018, a dedução dos montantes de PIS e COFINS lançados em processo apartado (16327.720.029/2023-63) referentes ao mesmo exercício de 2018, o que tornaria o lançamento ilíquido (art. 41 da Lei nº 8.981/95).
2. **Mérito – Defesa da Isenção Ampla do Art. 28 da Lei nº 8.036/90:**
 - **Contexto do FGTS e Atuação da CAIXA:** A CAIXA detalha seu papel como agente operador e financeiro do FGTS, essencial para a consecução dos objetivos sociais do Fundo.
 - **Interpretação do Art. 28:**
 - **Literal:** A lei usa "tributos federais" (e não apenas "impostos", como na lei anterior – Lei 5.107/66), indicando maior abrangência. A inclusão de "atos E operações" (e não apenas "operações") também sugere um alcance maior que apenas o IOF.
 - **Sistemática:** Outras leis tributárias utilizam o termo "operações" para se referir a fatos geradores de tributos sobre receita/renda. O art. 29 da Lei do FGTS (que torna tributável o levantamento de valores do FGTS pelos empregadores) reforça, a contrario sensu, que as receitas da CAIXA na gestão do Fundo são isentas.
 - **Teleológica (Finalística):** A isenção visa desonerar as atividades ligadas ao FGTS para viabilizar seus fins sociais (habitação, saneamento, etc.). Tributar a CAIXA por essas atividades oneraria o Fundo ou seus beneficiários, contrariando o objetivo da lei.
 - **Histórica:** A evolução da legislação (de "impostos" para "tributos") e o fato de o IOF não existir na criação do FGTS (Lei 5.107/66) indicam que a isenção não se limitava a esse imposto.
 - **Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16):** A CAIXA atua em condições distintas das de mercado por imposição legal na gestão do FGTS, o que justifica a isenção.
 - **Solução de Consulta COSIT nº 240/2019:** A própria RFB, nessa consulta, teria reconhecido a amplitude da isenção do art. 28 ao tratar da isenção de IRRF sobre saques do FGTS por não residentes, o que configuraria atuação contraditória da fiscalização (violação ao art. 146 do CTN).
 - **Precedentes Administrativos e Judiciais:** Cita acórdãos do antigo Conselho de Contribuintes e do STJ (REsp 1.089.720/RS) que teriam aplicado o art. 28 de forma mais ampla.

- **Inaplicabilidade dos Precedentes do STF citados pela Fiscalização:** Argumenta que os precedentes do STF (RE 227.832-11 e RE 360.354) tratavam de *imunidade tributária* (art. 155, §3º da CF) sobre operações com combustíveis, situação distinta da *isenção* do art. 28 da Lei do FGTS.
- **COFINS:** Sustenta que a COFINS sucedeu o FINSOCIAL (que já existia antes da Lei 8.036/90), não se tratando de tributo instituído posteriormente para fins do art. 177, II, do CTN.
- **Multas Isoladas (IRPJ/CSLL):** Alega impossibilidade de cumulação com a multa de ofício (bis in idem, Súmula CARF 105) e que, de todo modo, não poderiam ser exigidas após o encerramento do ano-calendário.

Da Decisão da DRJ

A decisão da DRJ abordou as seguintes questões jurídicas específicas, as quais serão apresentadas em capítulos distintos:

I. PRELIMINAR DE NULIDADE POR CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA

A DRJ rejeitou a preliminar de nulidade por cerceamento do direito de defesa, arguida sob a alegação de que a fiscalização não teria apreciado todos os documentos apresentados pela autuada. O relator fundamentou sua decisão nos seguintes pontos:

- A fiscalização descreveu minuciosamente os documentos apresentados e analisados, tanto no relatório fiscal quanto no termo de intimação.
- A autuada não demonstrou quais documentos teriam sido ignorados pela fiscalização, nem como a suposta omissão teria prejudicado sua defesa.
- A autuada teve a oportunidade de apresentar todos os documentos que julgasse relevantes durante a fase de impugnação.

II. PRELIMINAR DE NULIDADE POR AUSÊNCIA DE DEDUÇÃO DE PIS E COFINS NA APURAÇÃO DO LUCRO REAL

A DRJ rejeitou a preliminar de nulidade por ausência de dedução dos valores de PIS e COFINS na apuração do lucro real, com base nos seguintes fundamentos:

- O art. 41 da Lei nº 8.981/95, que permite a dedução de tributos e contribuições na determinação do lucro real, não se aplica a tributos com exigibilidade suspensa, conforme o § 1º do mesmo artigo.
- Os lançamentos de PIS e COFINS estavam com a exigibilidade suspensa em razão da impugnação administrativa, o que impede a dedução na apuração do lucro real.
- A dedução só seria cabível após a decisão definitiva sobre a exigibilidade dos tributos.

III. MÉRITO: ISENÇÃO DO ART. 28 DA LEI Nº 8.036/90

A questão central do litígio consistiu em definir o alcance da isenção prevista no art. 28 da Lei nº 8.036/90, que dispõe sobre o FGTS. A autuada defendeu que a isenção abrangeria não apenas os "atos e operações" necessários à aplicação da lei, mas também os resultados financeiros (lucro e receitas) decorrentes desses atos e operações.

A DRJ, por sua vez, adotou uma interpretação literal do dispositivo, concluindo que a isenção se restringe aos tributos incidentes sobre os "atos e operações" em si, não alcançando o IRPJ e a CSLL (incidentes sobre o lucro) nem o PIS e a COFINS (incidentes sobre o faturamento). Os fundamentos da decisão foram:

- **Interpretação literal (art. 111 do CTN):** O art. 28 da Lei nº 8.036/90 isenta expressamente "atos e operações", e não o lucro ou o faturamento.
- **Inexistência de previsão legal:** Não há na lei qualquer menção à isenção de IRPJ, CSLL, PIS ou COFINS sobre os resultados financeiros da CAIXA na gestão do FGTS.
- **Jurisprudência:** A DRJ citou decisões do CARF e do STJ que corroboram a interpretação restritiva da isenção.
- **Tentativa de alteração legislativa:** A DRJ mencionou a tentativa frustrada de alteração do art. 28 da Lei nº 8.036/90 por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, que visava incluir expressamente a isenção sobre os resultados obtidos pelos agentes financeiros. A não aprovação da emenda reforçaria a interpretação restritiva.

IV. MULTAS ISOLADAS

A DRJ manteve a aplicação das multas isoladas por falta de recolhimento de estimativas mensais de IRPJ e CSLL, com base nos seguintes argumentos:

- **Previsão legal:** As multas isoladas estão previstas no art. 44, II, "b", da Lei nº 9.430/96, com redação dada pela Lei nº 11.488/2007.
- **Cumulatividade:** A legislação autoriza expressamente a aplicação cumulativa da multa de ofício (por falta de pagamento do tributo apurado no ajuste anual) e da multa isolada (por falta de recolhimento das estimativas mensais).
- **Inaplicabilidade da Súmula CARF nº 105:** A DRJ afastou a aplicação da Súmula CARF nº 105, que vedava a cumulação das multas, por entender que a súmula foi tacitamente revogada pelas Súmulas CARF nº 147 e 178.
- **Cabimento após o término do ano-calendário:** A DRJ entendeu que as multas isoladas podem ser exigidas mesmo após o término do ano-calendário, com base nas Instruções Normativas SRF nº 93/97, RFB nº 1.515/2014 e RFB nº 1.700/2017.

Em suma, a DRJ julgou parcialmente procedente a impugnação, mantendo a exigência de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre os resultados financeiros obtidos pela CAIXA na gestão do FGTS, bem como as multas isoladas por falta de recolhimento de estimativas mensais. A decisão se baseou principalmente na interpretação literal do art. 28 da Lei nº 8.036/90 e na legislação que disciplina as multas.

Do Recurso Voluntário**I - PRELIMINARMENTE****A) Nulidade do acórdão por inovação na fundamentação – supressão da instância – cerceamento de defesa**

A recorrente, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, argui a nulidade do acórdão da DRJ por inovação na fundamentação, o que configuraria supressão de instância e cerceamento de defesa. Sustenta que o ponto controvertido do processo reside na delimitação do alcance da isenção prevista no artigo 28 da Lei nº 8.036/90, tendo o relatório fiscal se pautado no entendimento de que o referido artigo se aplicaria somente aos tributos cujos fatos geradores fossem "atos e operações", excluídos aqueles incidentes sobre renda, lucro ou receita. Aduz que o acórdão recorrido, ao importar o racional contido no Acórdão nº 107-023.751 (proferido em processo diverso), alterou substancialmente o fundamento do lançamento, passando a adotar como critério para a aplicação da isenção a identificação do sujeito impactado pelo ônus tributário. Argumenta que a alteração do fundamento do lançamento pela DRJ configura inovação em sede recursal, o que é vedado pela jurisprudência do CARF, invocando a aplicação do artigo 146 do CTN. Requer a anulação da decisão da DRJ e a abertura de prazo para que possa se manifestar sobre o novo fundamento ou, caso o mérito seja decidido favoravelmente à contribuinte, o julgamento da causa.

B) Da ausência de liquidez no lançamento

A recorrente alega a iliquidez do lançamento, em razão da não dedução dos montantes de PIS e COFINS na apuração do lucro real, conforme previsto no art. 41 da Lei nº 8.981/95. Argumenta que os tributos e contribuições são despesas dedutíveis na determinação do lucro real, segundo o regime de competência. Defende que as exceções à dedutibilidade previstas nos parágrafos 1º do art. 344 e 352 do Regulamento do Imposto de Renda se aplicam exclusivamente às hipóteses de autodeclaração ou lançamento por homologação (art. 150, §1º, do CTN), não se referindo às hipóteses de lançamento de ofício (art. 149 do CTN). Aduz que a dedutibilidade do crédito tributário lançado está condicionada à sua exigibilidade, e que a suspensão da exigibilidade em razão de impugnação administrativa não impede a aquisição do direito à dedutibilidade, invocando o art. 125 do Código Civil. Requer, em sede preliminar, a declaração de nulidade do lançamento por vício de iliquidez, caso lhe seja negada a isenção prevista no artigo 28 da Lei nº 8.036/90.

II – MÉRITO**A) Da Isenção contida no artigo 28 da Lei 8.036/90 e os seus limites interpretativos**

Defende que a interpretação restritiva da expressão "atos e operações" contida no artigo 28 da Lei nº 8.036/90, adotada pela fiscalização e pela DRJ, esvazia a norma isentiva. Transcreve a redação do artigo 28, que concede isenção de tributos federais aos atos e operações necessários à aplicação da lei, quando praticados pela CAIXA, pelos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores, pelos empregadores e pelos estabelecimentos bancários.

B) Interpretação contra legem

Argumenta que o acórdão recorrido, ao restringir a aplicabilidade do artigo 28 da Lei nº 8.036/90 apenas para os casos em que o ônus tributário recair, direta ou indiretamente, sobre os beneficiários do fundo, partiu de premissa equivocada. Alega que outras instituições financeiras,

além da CAIXA, podem atuar como agente financeiro do FGTS, conforme expressamente previsto no art. 9º da Lei nº 8.036/90. Sustenta que a interpretação do acórdão recorrido é *contra legem*, pois o artigo 28 faz referência expressa à CAIXA e demais estabelecimentos bancários como beneficiários da isenção, conferindo-lhe natureza subjetiva (isenção mista).

C) Sobre o conceito de atos e operações

Defende que, diante da ausência de um conceito jurídico legal de "atos e operações", deve-se recorrer à Lei Complementar nº 95/1998, que prescreve o emprego de palavras e expressões em seu sentido comum, exceto quando se tratar de assunto técnico. Apresenta duas possíveis interpretações da expressão "atos e operações": (i) negócios jurídicos realizados para concretizar os objetivos da lei, com isenção apenas dos tributos incidentes sobre tais atos e operações; (ii) abrangência também dos efeitos patrimoniais decorrentes desses atos e operações, incluindo receitas e renda. Argumenta que, se a intenção fosse isentar apenas o IOF, a lei teria feito menção expressa a esse imposto. Invoca o princípio da hermenêutica jurídica segundo o qual a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*), defendendo que a inclusão do termo "atos" na redação do art. 28 visa abranger os efeitos patrimoniais desses atos. Cita o art. 118, inciso I, do CTN, que determina que a definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se da validade jurídica dos atos, para reforçar a importância dos impactos patrimoniais para fins tributários.

C.1) Do sentido da expressão "atos"

Argumenta que, a rigor, não existem tributos federais cuja hipótese de incidência se refira a "atos", o que reforça a conclusão de que a isenção do art. 28 se refere aos efeitos patrimoniais desses atos. Defende que a inclusão do termo "atos" na redação do art. 28, juntamente com "operações", revela a intenção de abranger os efeitos patrimoniais dos atos, na medida em que os próprios atos não configuram hipótese de incidência tributária. Estabelece um paralelo entre a diferença de atos e negócios jurídicos e a utilização das expressões "atos e operações" no referido artigo, citando doutrina de Caio Mário da Silva Pereira.

D) Da Repercussão da carga tributária

Alega que o acórdão recorrido, ao adotar o critério da repercussão econômica da carga tributária para definir o alcance da norma isentiva, incorreu em vagueza e subjetividade, atentando contra a segurança jurídica e a legalidade tributária. Defende que a norma isentiva deve ser interpretada de forma a abranger todos os recursos que constituem o FGTS, pois a tributação desses recursos oneraria indiretamente seus beneficiários. Argumenta que a própria estrutura lógica e atuação dinâmica da norma isentiva, direcionada aos fatos jurídicos, abrange todos os atos e negócios jurídicos, como medida necessária à efetivação dos direitos sociais do trabalhador.

E) Do custo social

Contextualiza a repercussão da carga tributária que a autoridade fiscal intenta imputar às operações do FGTS de modo indireto, argumentando que a abrangência da isenção também aos agentes financeiros visa viabilizar a aplicação de recursos do FGTS nas suas finalidades precípuas (habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana, etc.). Apresenta dados sobre a atuação da CAIXA como agente financeiro do FGTS, destacando sua representatividade na concessão de crédito com recursos do fundo. Argumenta que a tributação dos resultados do FGTS resultaria em "tributação indireta" das operações de crédito, contrariando o comando legal de isenção.

F) "Subsídios" (descontos) recebidos para a implementação das aplicações dos recursos

Aborda a questão dos subsídios/descontos concedidos pelo FGTS aos agentes financeiros como medida compensatória, em razão do tabelamento das remunerações desses agentes pelo Conselho Curador do FGTS. Argumenta que a omissão regulatória em prever campo específico na obrigação acessória não pode ensejar a inutilização da regra, devendo a administração tributária suprir tal ponto.

G) Da desoneração tributária como instrumento legislativo de proteção constitucional dos direitos sociais

Defende que o FGTS é um instrumento para o desenvolvimento social em prol do trabalhador, e que a isenção do art. 28 da Lei nº 8.036/90 possui densidade normativa na positivação dos direitos sociais previstos na Constituição. Argumenta que a interpretação restritiva da norma isentiva, como "norma de exceção", contraria a obrigatória vinculação do legislador ordinário ao texto constitucional, que viu no FGTS um instrumento de garantia dos direitos sociais.

H) Das interpretações histórica e teleológica

Invoca os métodos histórico e teleológico de interpretação para defender que a isenção abrange todos os tributos federais decorrentes dos atos e operações praticados para consecução da Lei nº 8.036/90. Argumenta que a substituição da palavra "impostos" por "tributos" na redação do art. 28, bem como a inexistência do IOF à época da edição da Lei nº 5.107/66, demonstram a intenção de conferir isenção ampla. Defende que a finalidade social precípua do FGTS justifica a isenção ampla, com o objetivo de incentivar a promoção de seus objetivos pelos agentes que praticam os atos e operações indicados na legislação.

I) Da observância da Lei das Estatais – Lei nº 13.303/2016

Argumenta que o acórdão recorrido afastou a aplicação do artigo 8º, §2º, I da Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais), partindo da premissa equivocada de que a CAIXA seria a única autorizada a atuar como agente operador ou financeiro do FGTS. Invoca o art. 4º, XII, do Estatuto da CAIXA, que internaliza os princípios e normas da Lei das Estatais.

J) Da Solução de Consulta COSIT 240/2019 – vedação à atuação contraditória - artigo 146 do CTN

Alega que o acórdão recorrido excluiu a possibilidade de aplicação da Solução de Consulta COSIT 240/19, que, embora tenha tratado da isenção de imposto de renda sobre valores depositados em contas vinculadas do FGTS a contribuintes residentes no exterior, partiu da premissa de que a isenção do art. 28 da Lei nº 8.036/90 tem caráter amplo. Invoca o princípio da vedação à atuação contraditória (*non venire contra factum proprium*) e o art. 146 do CTN, que trata dos efeitos prospectivos da mudança de critério jurídico.

K) Da Jurisprudência administrativa e judicial

Cita decisões do antigo Conselho de Contribuintes (atual CARF) e do STJ que, em sua visão, corroboram a interpretação ampla da isenção do art. 28 da Lei nº 8.036/90.

L) Da Decisão SRRF/8ªRF/DISIT nº 97/1999:

Refuta o fundamento do relatório fiscal que se baseou na Decisão SRRF/8ªRF/DISIT nº 97/1999, argumentando que esta decisão, originada a partir da Decisão nº 242/93, não ampara, de forma absoluta, os fundamentos da autuação.

M) Sobre o artigo 20, §14 da Lei nº 8.036/90:

Rejeita o argumento do relatório fiscal de que o artigo 20, §14 da Lei nº 8.036/90 (que trata de isenção específica) restringiria o alcance da isenção do artigo 28. Argumenta que a isenção do artigo 28 tem caráter amplo, por fazer menção a tributos enquanto gênero e por estendê-la a mais de um beneficiário.

N) Sobre o RE 227.832-1:

Contesta a aplicação do precedente do STF no RE 227.832-1, argumentando que este caso tratava de imunidade específica para impostos, e não de isenção ampla para tributos, como no caso do artigo 28 da Lei nº 8.036/90.

O) Da aplicação da isenção da Lei nº 8.036/90 à COFINS:

Defende que a COFINS, criada em substituição ao FINSOCIAL, tem a mesma natureza jurídica desta, e que a alteração legislativa para suprir inconstitucionalidade na majoração das alíquotas do FINSOCIAL não afasta a natureza jurídica da referida contribuição social.

P) Da impossibilidade de cumulação da multa isolada e da multa de ofício:

Argumenta que a jurisprudência do CARF e da CSRF reconhece a impossibilidade de exigência da multa isolada por falta de recolhimento de estimativas ao mesmo tempo que a multa de ofício por falta de pagamento de IRPJ e CSLL apurado no ajuste anual, invocando a Súmula CARF nº 105.

Q) Da impossibilidade de exigência da multa isolada após o término do ano calendário:

Cita julgados administrativos que reconhecem a impossibilidade de exigência de multa isolada após o término do ano-calendário.

R) Da ausência de campo específico para as isenções do FGTS na EFD Contribuições – necessidade de pronunciamento

Alega que o acórdão da DRJ não enfrentou a questão da ausência de campo específico para as isenções do FGTS na EFD Contribuições, o que atrai a necessidade de baixar os autos em diligência para pronunciamento do tema, sob pena de supressão de instância.

Pedido

Requer seja conhecido e provido o presente Recurso Voluntário, com o acolhimento das preliminares suscitadas, ou, subsidiariamente, para o efeito de reforma da decisão *a quo*.

É o relatório

VOTO VENCIDO

Conselheiro **Itamar Artur Magalhães Alves Ruga**, Relator.

O Recurso Voluntário é tempestivo e preenche os demais pressupostos de admissibilidade, portanto dele conheço.

I - PRELIMINARMENTE**A) Nulidade do acórdão por inovação na fundamentação – supressão da instância – cerceamento de defesa**

A recorrente suscita a nulidade do acórdão da DRJ por suposta inovação na fundamentação, alegando que o colegiado *a quo* teria alterado substancialmente o fundamento do lançamento ao adotar o critério da repercussão econômica do ônus tributário para definir o alcance da isenção do art. 28 da Lei nº 8.036/90, em vez de se ater ao critério do fato gerador do tributo, conforme constava do relatório fiscal.

Não assiste razão à recorrente.

O acórdão da DRJ, ao filiar-se aos fundamentos do acórdão nº 107-023.751, não inovou na fundamentação, mas sim buscou *reforçar* a interpretação restritiva do art. 28 da Lei nº 8.036/90, que já havia sido adotada pela fiscalização. A análise da repercussão econômica do ônus tributário, nesse contexto, serviu como *ratio decidendi* complementar, com o objetivo de demonstrar que a interpretação literal do dispositivo, defendida pela fiscalização, conduzia a um resultado coerente com a finalidade da norma isentiva (proteger os beneficiários do fundo).

Não vislumbro, portanto, qualquer supressão de instância ou cerceamento de defesa, uma vez que a recorrente teve a oportunidade de se manifestar sobre todos os fundamentos da decisão recorrida, tanto na impugnação quanto no recurso voluntário.

A jurisprudência do CARF, invocada pela recorrente, não se aplica ao caso em tela, pois se refere a situações em que a autoridade julgadora altera *substancialmente* o fundamento do lançamento, em prejuízo do contribuinte, o que não ocorreu no presente caso.

Pelo exposto, **rejeito a preliminar de nulidade.**

B) Da ausência de liquidez no lançamento

A recorrente alega a iliquidez do lançamento em razão da não dedução dos valores de PIS e COFINS na apuração do lucro real.

A preliminar não merece prosperar.

O art. 41 da Lei nº 8.981/95, que permite a dedução de tributos e contribuições na determinação do lucro real, é claro ao estabelecer, em seu § 1º, que a dedução não se aplica aos tributos com exigibilidade suspensa, nos termos dos incisos II a IV do art. 151 da Lei nº 5.172/1966 (CTN).

No caso em tela, os lançamentos de PIS e COFINS estavam com a exigibilidade suspensa em razão da impugnação administrativa apresentada pela recorrente, o que impede a dedução desses valores na apuração do lucro real, conforme expressa previsão legal.

A alegação da recorrente de que as exceções à dedutibilidade previstas nos Regulamentos do Imposto de Renda se aplicam apenas a autodeclarações ou lançamentos por homologação não encontra respaldo na legislação. O art. 41 da Lei nº 8.981/95 não faz qualquer distinção entre as modalidades de lançamento, sendo aplicável a todos os casos em que a exigibilidade do tributo estiver suspensa.

Ademais, a dedutibilidade dos tributos lançados está condicionada à sua exigibilidade, e não à sua efetiva exigência. A suspensão da exigibilidade, por si só, já impede a dedução, independentemente de o lançamento ser de ofício ou por homologação.

A invocação do art. 125 do Código Civil, que trata da condição suspensiva, é impertinente, pois a suspensão da exigibilidade do crédito tributário não se confunde com a condição suspensiva do direito à dedutibilidade. O direito à dedução só nasce quando o tributo se torna exigível, o que não ocorre enquanto houver impugnação administrativa ou judicial.

Pelo exposto, **rejeito a preliminar de ausência de liquidez.**

II – MÉRITO

Inicialmente, cumpre assentar que este Conselho não se confunde com a Administração Tributária em sentido estrito. Por essa razão, os atos normativos interpretativos por ela expedidos, embora vinculem a atuação dos Auditores-Fiscais, não possuem força cogente sobre os julgamentos proferidos por este Colegiado. Essa autonomia funcional é pilar do contencioso administrativo fiscal, concebida para assegurar o equilíbrio e a harmonia do sistema, cabendo a este órgão, precisamente, a revisão da legitimidade dos atos e das interpretações emanadas da Autoridade Fiscal, garantindo ao contribuinte uma efetiva segunda instância de julgamento

A controvérsia central reside na interpretação do alcance da norma isentiva prevista no art. 28 da Lei nº 8.036/90, que estabelece: "**São isentos de tributos federais os atos e operações necessários à aplicação desta lei, quando praticados pela Caixa Econômica Federal, pelos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores, pelos empregadores e pelos estabelecimentos bancários.**"

A recorrente sustenta interpretação ampliativa do dispositivo, defendendo que a isenção abrangia não apenas os tributos incidentes sobre os "atos e operações" em si, mas também o IRPJ e a CSLL incidentes sobre o lucro, bem como o PIS e a COFINS incidentes sobre o faturamento decorrente dessas atividades.

Não assiste razão à recorrente.

O art. 111, inciso II, do CTN estabelece comando imperativo: **a legislação tributária que disponha sobre isenção interpreta-se literalmente.** Trata-se de norma cogente que não comporta temperamentos hermenêuticos quando se está diante de norma isentiva. A isenção, como exceção à regra geral de tributação, submete-se a regime jurídico de interpretação restritiva, não sendo lícito ao intérprete ampliar seu alcance para além dos limites expressamente estabelecidos pelo legislador.

Como bem fundamentado pela DRJ, "assim como é necessária a norma para instituição do tributo, a obrigação da sua apuração e o pagamento, é imperativo que uma norma estabeleça, taxativamente, a exceção à regra de tributação". **O art. 28 da Lei 8.036 prevê a isenção de tributos sobre fatos objetivos - "atos" e "operações" - não alcançando assim tributos com incidência sobre o lucro ou o faturamento.**

A análise do texto legal revela que o legislador foi preciso ao delimitar o objeto da isenção: **"atos e operações necessários à aplicação desta lei"**. Não há menção a lucro, renda, receita ou faturamento. A distinção é juridicamente relevante e determinante.

O IRPJ e a CSLL incidem sobre o lucro real, apurado periodicamente conforme resultado do exercício. **O PIS e a COFINS têm como base de cálculo o faturamento mensal**, correspondente à receita bruta. Essas materialidades tributárias – lucro e faturamento – **não se confundem com "atos e operações"**, que constituem negócios jurídicos específicos, como operações de crédito, câmbio, seguro ou prestação de serviços determinados.

A própria estrutura da Lei nº 8.036/90 corrobora essa interpretação restritiva. **O § 14 do art. 20** estabelece isenção específica de imposto de renda sobre ganhos auferidos pelos participantes dos Fundos Mútuos de Privatização e dos FI-FGTS. Ora, **se a isenção genérica do art. 28 já abrangesse tributos sobre renda e lucro, seria despicienda a previsão de isenção específica**. O legislador não incorre em redundâncias normativas.

Ademais, quando o legislador pretendeu isentar o lucro e a receita de instituições financeiras em operações específicas, foi expresso, como por exemplo demonstra a Lei nº 11.096/2005 (ProUni), que em seu art. 8º isenta expressamente "o lucro da exploração correspondente" e "as receitas decorrentes" das atividades de ensino superior com bolsas. **A técnica legislativa revela que isenções sobre lucro e receita exigem previsão expressa**, inexistente no art. 28 da Lei do FGTS.

A tentativa de alteração legislativa por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, que buscou incluir expressamente na isenção os resultados obtidos pelos agentes financeiros mas não foi aprovada, **confirma que a interpretação atual da norma não abrange tais resultados**. Fosse outro o entendimento, desnecessária seria a proposição legislativa.

A própria justificação da emenda rejeitada é esclarecedora ao reconhecer que **"apesar de realizarem operações com recursos do FGTS desde sua constituição (...) as Companhias de Habitação e Agentes Públicos de Habitação, por entendimento dos órgãos fiscalizadores, não estão contemplados pela isenção concedida pelo referido artigo 28"**. Se até mesmo entidades voltadas exclusivamente ao interesse social não são beneficiadas pela isenção na prática de "atos e operações", com maior razão não pode a CAIXA, ao auferir lucros e receitas dessas atividades, pretender tal benefício.

Merece destaque o aspecto teleológico ressaltado pela instância *a quo*: **"o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi concebido como instrumento de proteção em favor do trabalhador demitido sem justa causa"**. Nesse contexto, **"a referida norma isentiva somente deve operar efeitos em relação aos 'atos e operações' os quais, quando praticados, possam gerar ônus tributário em desfavor dos beneficiários do fundo"**, e não quando a CAIXA auferir receitas revertidas em seu próprio favor. Permitir interpretação diversa seria conferir à recorrente um **"duplo prêmio: o monopólio na gestão do maior fundo do país e a completa isenção tributária nas operações praticadas"**.

Quanto à COFINS, incide vedação adicional. O art. 177, inciso II, do CTN estabelece que, salvo disposição em contrário, **a isenção não é extensiva a tributos instituídos posteriormente à sua concessão**. A Lei nº 8.036/90 é de 14/05/1990, enquanto a COFINS foi instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30/12/1991. **A isenção, ainda que interpretada ampliativamente, não poderia alcançar tributo inexistente à época de sua concessão**.

O argumento de que a COFINS teria sucedido o FINSOCIAL não prospera. **São tributos distintos**, com regimes jurídicos próprios. A sucessão temporal não implica identidade jurídica para fins de extensão de benefícios fiscais.

A invocação da Solução de Consulta COSIT nº 240/2019 não socorre a recorrente. Aquela manifestação tratou de situação fática e jurídica distinta – isenção de IRRF sobre valores sacados de contas vinculadas do FGTS por não residentes – e **não vincula este Colegiado**, que possui autonomia interpretativa.

Os precedentes administrativos e judiciais citados pela recorrente ou tratam de situações não análogas ou não possuem efeito vinculante. O REsp nº 1.089.720/RS do STJ, por exemplo, analisou a isenção do parágrafo único do art. 28, dispositivo com redação e alcance diversos do caput.

A análise das contas contábeis autuadas, conforme minuciosamente descrito pela DRJ, revela que a recorrente auferes **"rendas com juros em operações de crédito de diferentes naturezas, rendas com tarifas cobradas dos tomadores nessas operações, quer pelo próprio crédito demandado, quer por serviços prestados durante essas operações, rendas com tarifas de administração de fundos e pelo serviço de arrecadação"** - receitas estas que se revertem exclusivamente em favor da CAIXA, e não do fundo ou de seus beneficiários.

O princípio da capacidade contributiva não é violado. A CAIXA auferes lucros e receitas em suas operações com recursos do FGTS, manifestando capacidade econômica passível de tributação. **A limitação de sua remuneração por normas regulamentares não elimina o fato gerador dos tributos**, apenas evidencia que opera em mercado regulado, característica comum a diversas atividades econômicas.

A alegação de repercussão econômica indireta sobre os beneficiários do FGTS não encontra amparo jurídico. **Toda tributação sobre atividade econômica pode, em tese, repercutir sobre preços e condições negociais**. Esse argumento econômico não pode sobrepor-se à interpretação literal imposta pelo art. 111 do CTN para normas isentivas.

Por fim, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) não altera o quadro normativo. Seu art. 8º, § 2º, I, ao prever que obrigações assumidas em condições distintas das de mercado devem estar definidas em lei, **não cria nem amplia isenções tributárias**, limitando-se a estabelecer requisitos de transparência e governança.

DAS MULTAS ISOLADAS

A recorrente insurge-se contra a aplicação cumulativa da multa isolada por falta de recolhimento de estimativas mensais com a multa de ofício sobre o saldo de IRPJ e CSLL apurado no ajuste anual, invocando a Súmula CARF nº 105 e o princípio do *non bis in idem*.

O recurso não merece provimento neste ponto.

Preliminarmente, cumpre estabelecer o marco temporal determinante para a análise da questão. **Os fatos geradores em discussão referem-se ao ano-calendário de 2018**, portanto, **posteriores às alterações introduzidas pela Lei nº 11.488/2007**, que deu nova redação ao art. 44 da Lei nº 9.430/96.

A Súmula CARF nº 105, aprovada em 08/12/2014, estabelece que "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".

Ocorre que a própria jurisprudência deste Conselho tem reconhecido que a Súmula nº 105 possui abrangência temporal limitada, aplicando-se exclusivamente aos fatos geradores anteriores à edição da Medida Provisória nº 351, de 22/01/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.488/2007.

A DRJ foi precisa ao consignar que "a alteração legislativa promovida pela Medida Provisória nº 351, de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei nº 11.488, de 2007, no art. 44 da Lei nº 9.430, de 1996, deixa clara a possibilidade de aplicação de duas penalidades". A redação atual é "direta e impositiva ao estabelecer que 'serão aplicadas as seguintes multas'", não deixando margem para interpretação diversa.

A alteração legislativa promovida em 2007 foi substancial. **A nova redação do art. 44 da Lei nº 9.430/96 estabeleceu hipóteses distintas e autônomas de penalização**: (i) multa de ofício pela falta de pagamento ou pagamento a menor do tributo (inciso I); e (ii) multa isolada pelo descumprimento da obrigação acessória de recolher antecipações mensais (inciso II).

Não se trata de dupla penalização pelo mesmo fato, mas de sanções por infrações distintas. A multa de ofício pune o descumprimento da obrigação principal – o não pagamento do tributo devido ao final do exercício. A multa isolada sanciona o descumprimento de obrigação acessória autônoma – o dever de antecipar parcelas do tributo durante o ano-calendário, **independentemente de haver tributo devido ao final do exercício**.

Como bem observado pela DRJ, **"tanto são independentes as penalidades que pode haver a imposição de uma sem que haja o nascimento da outra"**, exemplificando situações em que "a contribuinte deixa de recolher as estimativas, mas tenha apurado prejuízo fiscal ao final do ano-calendário". Esta autonomia das infrações é determinante para afastar o argumento do bis in idem.

Esta distinção é juridicamente relevante. **A obrigação de recolher estimativas mensais subsiste mesmo quando, ao final do exercício, apura-se prejuízo fiscal ou base negativa de CSLL**. O § 1º do art. 44, em sua redação atual, é expresso nesse sentido: "O percentual de multa de que trata o inciso II do caput deste artigo será duplicado nos casos previstos nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, **independentemente de outras penalidades administrativas ou criminais cabíveis**".

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça citada pela recorrente **não se aplica indiscriminadamente a todos os casos**. Os precedentes invocados (REsp 1.496.354/PR, AgRg no REsp 1.499.389/PB e outros) devem ser analisados em seus contextos específicos, considerando-se a legislação aplicável à época dos fatos geradores neles discutidos. **Para fatos geradores posteriores a 2007, a tendência jurisprudencial, inclusive do STJ, tem sido pela legitimidade da cumulação**.

Ademais, **o princípio da consunção não se aplica ao caso**. Para que ocorra consunção, é necessário que uma infração seja meio necessário ou fase de preparação ou execução de outra. No caso, **as infrações são autônomas e independentes**: pode haver descumprimento da obrigação de recolher estimativas sem que haja falta de pagamento do tributo anual (quando há saldo negativo ou credor), assim como pode haver falta de pagamento do tributo anual mesmo com o recolhimento regular de todas as estimativas (quando estas se mostram insuficientes).

A autonomia das infrações fica ainda mais evidente quando se considera que as estimativas mensais constituem antecipação compulsória, cujo descumprimento prejudica o fluxo de caixa do Tesouro Nacional e a execução orçamentária, independentemente do resultado final da apuração anual. **O bem jurídico tutelado é distinto**: a multa de ofício protege a arrecadação tributária final; a multa isolada protege a regularidade do fluxo de recursos públicos durante o exercício.

Quanto ao argumento de que a multa isolada não poderia ser exigida após o término do ano-calendário, **não encontra amparo na legislação vigente**. As Instruções Normativas SRF nº 93/1997 (art. 16), RFB nº 1.515/2014 (art. 17) e RFB nº 1.700/2017 (art. 53) **expressamente preveem a cobrança cumulativa dessas penalidades, inclusive após o encerramento do ano-calendário**.

O lançamento da multa isolada após o término do exercício não desnatura sua função. A penalidade visa sancionar o descumprimento pretérito de obrigação acessória que, à época própria, deveria ter sido cumprida. **O momento do lançamento não altera a natureza da infração cometida nem elimina a necessidade de sua punição**.

As multas isoladas foram corretamente aplicadas, em estrita observância ao art. 44, II, da Lei nº 9.430/96, com a redação dada pela Lei nº 11.488/2007, sendo plenamente cumuláveis com a multa de ofício prevista no inciso I do mesmo dispositivo.

Conclusão

Ante o exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO ao recurso voluntário**.

(documento assinado digitalmente)

Itamar Artur Magalhães Alves Ruga, Relator

VOTO VENCEDOR

Conselheiro **Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira**, Redator designado.

Não obstante as sempre bem fundamentadas razões de decidir do ilustre Conselheiro Relator, peço vênua para manifestar entendimento divergente, por vislumbrar na hipótese vertente conclusão diversa da adotada pelo nobre julgador, mais precisamente quanto ao alcance da isenção inscrita no artigo 28 da Lei nº 8.036/1990, notadamente sobre IRPJ, CSLL e PIS, acompanhando o nobre relator, desde já, quanto à não aplicabilidade à COFINS, como passaremos a demonstrar.

Conforme se depreende dos elementos que instruem o processo, pretende a recorrente a reforma do Acórdão atacado, o qual manteve a exigência fiscal em sua plenitude, suscitando, na parte objeto de divergência, a isenção das operações da instituição financeira, vinculadas ao FGTS, na condição de operador exclusivo a agente bancário.

E, antes mesmo de contemplar as razões de mérito, cumpre trazer à baila o disposto no artigo 28 da Lei nº 8.036/1990, ora confrontado, com a seguinte redação:

“Art. 28. São isentos de tributos federais os atos e operações necessários à aplicação desta lei, quando praticados pela Caixa Econômica Federal, pelos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores, pelos empregadores e pelos estabelecimentos bancários.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo às importâncias devidas, nos termos desta lei, aos trabalhadores e seus dependentes ou sucessores.”

Decorre da própria leitura da norma isentiva acima o alto grau de subjetividade expresso em seu bojo, sobretudo considerando que se reporta aos atos e operações contempladas na lei, a qual é por demais extensa e específica em relação ao FGTS.

Impõe-se, assim, proceder a interpretação integral do Diploma legal em referência para se concluir quais atos e operações estariam incluídos no seu contexto.

Daí porque, imbuu-se um alto grau de subjetividade no preceito isentivo, pelo próprio legislador, o que acabar por dificultar sobremaneira a necessária interpretação restritiva e literal na norma isentiva, na forma que o artigo 111, inciso II, e 176, do Código Tributário Nacional, determinam, *in verbis*:

“Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I – suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II – outorga de isenção;

III – dispensa do cumprimento de obrigações acessórias””

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.”

Extrai-se dos dispositivos legais supracitados que qualquer espécie de isenção que o Poder Público pretenda conceder deve decorrer de lei disciplinadora, sendo sua interpretação literal e não extensiva.

Entrementes, como explicitado acima, problema é quando a norma isentiva carrega na sua leitura e, portanto, aplicação, subjetividade inerente da própria lei que disciplinou, o que atrai discussão mais aprofundada, desaguando, assim, em interpretações variadas, o que acaba por afastar a necessária literalidade da disposição legal.

E, transportando para o caso em discussão, afora a não aplicabilidade da isenção em relação à COFINS, a teor dos preceitos objetivos inscritos no artigo 177, inciso II, do Código Tributário, remanesce em discussão o alcance dos “*atos e operações necessários à aplicação desta lei*”, se aplicáveis ou não à integralidade das operações conduzidas pela contribuinte e objeto de atuação.

Para o nobre relator, em seu substancial e fundamentado voto, corroborando as razões da atuação e da Procuradoria, os preceitos do artigo 28 da Lei nº 8.036/1990 não alcançam as operações da contribuinte, objeto da tributação sob análise, em suma, diante da ausência de menção naquela norma do *lucro, renda, receita ou faturamento*, excluindo, assim, o alcance de aludida isenção ao campo de incidência do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.

Não bastasse isso, destacou o ilustre relator que o alcance da isenção às operações da recorrente, auferindo receitas decorrentes da exclusividade da gestão do fundo representaria *duplo prêmio: o monopólio na gestão do maior fundo do país e a completa isenção tributária nas operações praticadas*.

Como se observa, no mérito, o deslinde da controvérsia perpassa pela análise teleológica da norma isentiva, conjugada com as regras/limites de interpretação que lhe possa conferir, o que, em tese, não fosse a manifestação expressa da Receita Federal do Brasil, em sentido contrário, como demonstraremos adiante, a adesão ao entendimento no nobre Relator seria bastante factível de nossa parte, dada a lógica jurídica empregada.

No entanto, em face da grande celeuma que referida norma isentiva impõe, a própria Receita Federal do Brasil emitiu Ato Declaratório Interpretativo – ADI nº 06/2024, afastando objetivamente a tributação do IRPJ, CSLL e PIS sobre as operações da Caixa Econômica Federal atinentes ao FGTS, nos seguintes termos:

“ATO DECLARATÓRIO INTERPRETATIVO RFB Nº 6, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2024

Publicado(a) no DOU de 31/12/2024, seção 1, página 1095

Multivigente Vigente Original Relacional

Dispõe sobre a interpretação do art. 28 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

O SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 350, caput, inciso III, do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, e tendo em vista o disposto no art. 177, caput, inciso II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, no art. 28 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e o que consta no processo digital nº 10265.440480/2024-76, declara:

Art. 1º Este Ato Declaratório Interpretativo dispõe sobre a isenção de tributos federais aplicável a atos e operações necessários à aplicação da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Art. 2º A isenção de tributos federais prevista no art. 28 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, aplica-se a atos praticados e operações realizadas por:

I - agente operador do FGTS;

II - administrador e gestor do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS; e

III - agente financeiro do FGTS.

Parágrafo único. A isenção mencionada no caput:

I - abrange os tributos cujos fatos geradores sejam determinados com fundamento nos conceitos de faturamento e lucro; e

II - não abrange os tributos instituídos posteriormente à publicação da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Art. 3º Publique-se no Diário Oficial da União.”

Neste contexto, inobstante as discussões meritórias que repousam sobre a matéria, na linha do voto no ilustre relator, certo é que a própria Receita Federal do Brasil, sujeito ativo da relação tributária, conferiu leitura ao artigo 28 da Lei nº 8.036/1990 no sentido do alcance daquela norma isentiva ao IRPJ, CSLL e PIS, de forma absolutamente objetiva, sem deixar margem alguma de dúvida.

Em outras palavras, com o fito de solucionar a controvérsia da norma isentiva a autoridade fazendária, repita-se, o sujeito ativo da relação tributária, competente pela arrecadação e, portanto, a quem mais interessa a atividade fiscal, entendeu por bem interpretar a legislação isentiva e abarcar os tributos lançados, ou seja, manifestou que não tem interesse de agir nestes casos.

Tanto é verdade, que a partir da publicação do Ato Declaratório Interpretativo nº 06/2024, que vincula a fiscalização tributária, a Receita Federal do Brasil não mais promoverá lançamentos com o mesmo objeto deste. Assim, a própria manutenção deste Auto de Infração, contrariamente à interpretação do sujeito ativo, acaba por malferir a segurança jurídica dos atos administrativos.

Por sua vez, tratando-se de norma interpretativa, o artigo 106, inciso I, do Código Tributário Nacional, é por demais enfático ao determinar sua aplicação retroativa, de maneira a alcançar exigências fiscais pretéritas, escoradas em entendimento diverso, como se vislumbra no caso vertente, senão vejamos:

“Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados;”

Diante desse cenário, mesmo que aludido Ato Declaratório Interpretativo não vincule a atividade judicante deste Tribunal, é tarefa árdua desvincular a decisão do entendimento da Receita Federal, por absoluta ausência de interesse de agir. Fato que não vincula, mas certo também que é competência exclusiva da autoridade fiscal promover o lançamento, a teor do artigo 142 do Código Tributário Nacional, não cabendo, com a devida vênia de quem diverge, a este Órgão atrair esta competência, por via transversa.

Guardadas as devidas peculiaridades, sobretudo a natureza processual, a resolução da presente demanda acaba por convergir, em tese, com a determinação da Súmula CARF nº 103, a qual preceitua que o valor de alçada deverá ser admitido quando da análise do recurso de ofício, ou seja, admitindo-se a importância estabelecida quando da análise do Recurso de Ofício e não da data do seu encaminhamento, como segue:

“Para fins de conhecimento de recurso de ofício, aplica-se o limite de alçada vigente na data de sua apreciação em segunda instância.”

E, para melhor explicitar a remissão à tal Súmula, convém lembrar que um dos fundamentos para sua aprovação, estabelecido nos Acórdãos precedentes, é a própria falta de interesse de agir da autoridade fazendária em relação à recurso contemplando exoneração de crédito maior àquele que vigorava quando da sua interposição, como limite de alçada.

É o que se vislumbra na hipótese dos autos, com as ressalvas às peculiaridades dos casos confrontados, não existido do sujeito ativo interesse de agir em relação à esta matéria, que não será a partir da vigência do ADI nº 06/2024, objeto de lançamento fiscal, impondo, igualmente, sejam rechaçadas a autuações promovidas em contrariedade à aludida interpretação da Receita Federal do Brasil, como o caso vertente.

Reconhecida a isenção do IRPJ e da CSLL sobre as operações da recorrente atinentes ao FGTS, impõe-se, como consequência direta, a exoneração das multas isoladas lançadas com fundamento no art. 44, II, da Lei nº 9.430/96.

Embora a multa isolada sancione o descumprimento de uma obrigação autônoma — o dever de recolher as estimativas mensais —, sua exigibilidade pressupõe a existência de uma base de cálculo tributável que justifique a antecipação. No presente caso, a controvérsia que resultou no não recolhimento das estimativas foi a exclusão de receitas que, conforme decidido, são de fato isentas.

Por todo o exposto, estando o Auto de Infração em dissonância com as normas legais que regulamentam a matéria, VOTO NO SENTIDO DE CONHECER DO RECURSO VOLUNTÁRIO E DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, no sentido de reconhecer a isenção do IRPJ, CSLL e PIS sobre as operações da recorrente atinentes ao FGTS, objeto do presente lançamento, pelas razões de fato e de direito acima esposadas.

Assinado Digitalmente

Rycardo Henrique Magalhães de Oliveira