



202500004063725

ACÓRDÃO DO CONP N.º

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

Autor da Proposição: Conselheiro Washington Luis Freire de Oliveira

Relatora: Conselheira Nislene Alves Borges

Representante Fazendário: Dr. Victor Augusto de Faria Morato

EMENTA: A utilização indevida de benefício fiscal condicionado, em razão do não atendimento das exigências legais previstas para sua fruição, não autoriza, por si só, a responsabilização solidária do administrador da pessoa jurídica. Para que se configure a coobrigação nos termos do art. 135, III, do Código Tributário Nacional, é imprescindível a demonstração de que este atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes, devidamente comprovados nos autos.

ACÓRDÃO - O Conselho Administrativo Tributário, em sessão plenária realizada no dia 05 de setembro de 2025, decidiu, por maioria de votos, aprovar a Súmula nº 12 nos seguintes termos: "A utilização indevida de benefício fiscal condicionado, em razão do não atendimento das exigências legais previstas para sua fruição, não autoriza, por si só, a responsabilização solidária do administrador da pessoa jurídica. Para que se configure a coobrigação nos termos do art. 135, III, do Código Tributário Nacional, é imprescindível a demonstração de que este atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes, devidamente comprovados nos autos". Foram vencedores os Conselheiros Nislene Alves Borges, Ivone Maria da Silva, Cícero Rodrigues da Silva, Samuel Albernaz, Washington Luis Freire de Oliveira, Henrique Celso Castro Sant'Anna, Adriane do Carmo Miranda Moura, Paulo Henrique Caiado Canedo, Josimar Rodrigues Duarte, Cláudio Henrique de Oliveira, Ricardo Batista Dutra, Edson Cândido Pinto, Adonídio Neto Vieira Júnior, Weber Braz Silva, Emircesar Guimarães Baiocchi, Moyses Miguel da Silva Jr, Nilson Castro Marinho, Anna Carolina Valtuille de Godoy Nery e Karina Ferreira Lopes Velasco. Vencido o Conselheiro Fábio Eduardo Bezerra Lemos e Carvalho, que votou pela não aprovação da Súmula.

RELATÓRIO

Conselho Administrativo Tributário - Secretaria Geral

Av. Vereador José Monteiro, nº 2233, Bloco B, Setor Nova Vila, Goiânia - GO - Cep: 74.653-900

Telefone: (62) 3269-2117



ACÓRDÃO DO CONP N.º _____

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

Trata-se de proposta de edição de súmula administrativa apresentada pelo Conselheiro Washington Luís Freire de Oliveira, com fundamento no artigo 22 da Lei nº 16.469/2009, visando consolidar entendimento jurisprudencial sobre a responsabilidade solidária de administradores de pessoas jurídicas nos casos de utilização indevida de benefícios fiscais condicionados.

O Conselheiro proponente protocolou o Ofício nº 18077/2025/ECONOMIA em 18 de julho de 2025, dirigido ao Presidente do CAT-GO, devidamente instruído com fundamentação jurídica, precedentes jurisprudenciais e três propostas de redação para o enunciado da súmula. Em resposta, o Presidente do CAT-GO, Conselheiro Lidilone Polizeli Bento, editou em 24 de julho de 2025 o Termo de Convocação nº 9/2025/ECONOMIA/GAB-CAT-18663, determinando a convocação da totalidade dos Conselheiros Efetivos para deliberação, com sorteio da relatoria em favor desta subscritora, nos termos do artigo 10-A do Decreto nº 6.930/2009.

Os autos foram posteriormente encaminhados à Assessoria da Representação Fazendária, que emitiu o Parecer ECONOMIA/GERF-11979 Nº 5/2025, datado de 14 de agosto de 2025, manifestando-se favoravelmente à aprovação da proposta e sugerindo a adoção da redação principal por sua maior clareza técnica.

A controvérsia central cinge-se à definição dos requisitos necessários para a configuração da responsabilidade solidária de administradores de pessoas jurídicas, prevista no artigo 135, inciso III, do Código Tributário Nacional, especificamente quando ocorre utilização indevida de benefícios fiscais condicionados. O Conselheiro Washington Luís sustenta tese no sentido de que a mera inadimplência decorrente do não cumprimento de condicionantes para fruição de benefícios fiscais não configura, por si só, ato doloso suficiente para ensejar a responsabilização solidária do administrador.

A fundamentação central da proposta reside na exigência de que, para a incidência do artigo 135, III, do CTN, seja imprescindível a demonstração inequívoca de que o administrador atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes. Aduz que a tese encontra amparo no contexto econômico contemporâneo, onde a utilização de benefícios fiscais representa, frequentemente, condição de sobrevivência dos estabelecimentos empresariais, não podendo ser presumida como conduta automaticamente ilícita.

O proponente destaca ainda a sistemática legislativa adotada pelo Estado de Goiás, que reconhece a possibilidade de correção espontânea e prevê leis de convalidação, permitindo que contribuintes regularizem situações de descumprimento mediante implementação posterior das obrigações descumpridas. A existência desses instrumentos normativos de regularização evidencia que o próprio legislador não presume conduta dolosa



ACÓRDÃO DO CONP N.º 1025 / 2025

Processo n.º 20250004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

na utilização inadequada de benefícios, admitindo correção mediante cumprimento superveniente das condicionantes legais.

Em cumprimento às regras para aprovação de súmulas, estabelecidas na Subseção VIII da lei processual, o proponente apresentou 06 (seis) decisões do Conselho Superior deste Conselho Administrativo, conforme citadas abaixo:

O Acórdão nº 142/2024, relatado pelo Conselheiro José Eduardo Firmino Mauro no PAT nº 4011900277073, assim concluiu, *"deve-se excluir o nomeado sujeito passivo solidário da lide, já que os sócios, os gerentes, os administradores e os presidentes que não tenham agido com excesso de poderes, ou infração de contrato social ou estatutos, ou concorrido pela prática de ilícito tributário não podem ser sujeitos passivos solidários da lide"*. O caso concreto envolvia utilização irregular de crédito outorgado com descumprimento da contribuição ao PROTEGE GOIÁS, situação na qual não restou configurado o elemento subjetivo doloso.

Já o Acórdão nº 151/2024, sob relatoria do Conselheiro Paulo Henrique Caiado Canedo no PAT nº 4011900928783, reafirmou o entendimento ao estabelecer que *"o não-recolhimento do tributo, por si só, não constitui infração à lei suficiente a ensejar a responsabilidade solidária dos sócios, ainda que exerçam gerência, sendo necessário provar que agiram os mesmos dolosamente, com fraude ou excesso de poderes"*. Essa decisão foi particularmente esclarecedora ao distinguir a responsabilidade da pessoa jurídica da responsabilização pessoal do administrador.

O Conselheiro Adonídio Neto Vieira Junior, no Acórdão nº 1327/2024, referente ao PAT nº 4012000948271, assim concluiu, *"exclui-se a responsabilidade solidária dos diretores, uma vez que não foi comprovado o dolo ou atos ilícitos que justifiquem sua responsabilização pessoal nos termos do art. 135, III, do CTN"*. Neste caso, mesmo diante da apropriação de créditos superiores ao percentual legal de 7%, não houve demonstração de elemento subjetivo doloso suficiente para a responsabilização pessoal.

O Acórdão nº 112/2025, da lavra da Conselheira Valéria Cristina Batista Fonseca, no PAT nº 4011603473129, reconheceu que a legislação oferece oportunidades de regularização, evidenciando que o legislador não presume automaticamente a conduta dolosa dos administradores. A decisão expressamente consignou que *"a própria legislação abriu nova oportunidade aos contribuintes de regularizar as condicionantes, conforme Lei nº 22.935/2024"*, demonstrando a evolução do entendimento jurisprudencial.

Por fim, o Acórdão nº 178/2025, sob relatoria do Conselheiro proponente, no PAT nº 4011701000853, sistematizou a doutrina ao esclarecer que *"este dolo não está caracterizado, vez que se trata de benefício condicionado em que não há a intenção de fato*



ACÓRDÃO DO CONP N.º

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

de não recolher o tributo". Essa decisão estabeleceu critério distintivo entre inadimplência dolosa e mero descumprimento de condicionantes de benefício fiscal.

A Assessoria de Representação Fazendária, por intermédio do Parecer ECONOMIA/GERF-11979 N° 5/2025, reconheceu expressamente a maturidade da matéria e se manifestou favoravelmente à aprovação da súmula. O parecer destacou que a consolidação do entendimento em súmula contribui decisivamente para a uniformidade das decisões e economia processual, além de confirmar a evolução jurisprudencial registrada no Boletim Informativo da Representação Fazendária nº 24/2017, que documentou o abandono da aplicação automática da solidariedade em favor de análise casuística da conduta do administrador.

A Assessoria recomendou especificamente a adoção da proposta principal de redação por considerá-la "a mais objetiva e didática", evitando expressões potencialmente ambíguas que poderiam gerar interpretações divergentes. A redação recomendada estabelece que "a utilização indevida de benefício fiscal condicionado, em razão do não atendimento das exigências legais previstas para sua fruição, não autoriza, por si só, a responsabilização solidária do administrador da pessoa jurídica. Para que se configure a coobrigação nos termos do art. 135, III, do Código Tributário Nacional, é imprescindível a demonstração de que este atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes, devidamente comprovados nos autos".

É esse o relatório.

V O T O

Preliminarmente, cumpre destacar quanto às regras relativas à aprovação de súmulas por este Conselho Administrativo Tributário.

A subseção VIII da lei processual nº 16.469/09 dispõe sobre aprovação, revisão e cancelamento de súmulas do CAT.

Dispõe que, uma vez aprovadas, essas terão caráter de observância obrigatória no âmbito dos órgãos de julgamento do CAT, e ainda que serão consubstanciadas em súmulas somente as decisões reiteradas e uniformes do Conselho Superior. Estabelece que, para serem consideradas reiteradas as decisões, a matéria contida deve ter sido submetida ao Conselho Superior por 05 (cinco) ou mais vezes.



ACÓRDÃO DO CONP N.º

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

Então o que se analisa na presente proposta é a adequação da ementa de súmula apresentada com as decisões proferidas em sede do Conselho Superior, apontadas como decisões reiteradas e uniformes.

Em análise à proposta apresentada, identifica-se que esta cumpre todos os requisitos formais determinados em lei. O proponente apresenta 06 (seis) acórdãos precedentes, peças decisórias dos julgamentos realizados no Conselho Superior.

Os julgamentos trazidos como precedentes de decisões reiteradas e uniformes vêm ao encontro do objeto de seu enunciado.

Conforme demonstrado no relatório precedente, os autos evidenciam o amadurecimento jurisprudencial necessário para a consolidação do entendimento proposto pelo Conselheiro Washington Luís Freire de Oliveira acerca da responsabilidade solidária de administradores nos casos de utilização indevida de benefícios fiscais condicionados.

A proposta de súmula apresenta relevância jurídica e prática, abordando tema de alta frequência na jurisprudência deste Conselho e que demanda uniformização interpretativa para assegurar a isonomia de tratamento aos jurisdicionados, conferindo maior segurança jurídica. A questão central reside na correta delimitação dos pressupostos fáticos e jurídicos necessários para a incidência do artigo 135, inciso III, do Código Tributário Nacional, especificamente quando se trata de descumprimento de condicionantes de benefícios fiscais.

A análise da jurisprudência colacionada pelo proponente revela consistência e uniformidade no entendimento consolidado pelo Conselho Superior, que tem sistematicamente exigido a demonstração cabal de elemento subjetivo doloso para a responsabilização pessoal de administradores. Essa orientação jurisprudencial encontra perfeita sintonia com a interpretação restritiva que deve ser conferida aos dispositivos excepcionais do ordenamento tributário, particularmente aqueles que afastam a regra geral de separação patrimonial entre pessoa jurídica e seus gestores.

O argumento de que a existência de instrumentos normativos voltados à regularização de benefícios utilizados indevidamente evidencia que o próprio legislador não considera tal conduta como necessariamente dolosa, mas como passível de correção mediante cumprimento das exigências legais ainda que posteriores à lavratura do auto de infração. Essa sistemática legislativa corrobora decisivamente o entendimento de que a utilização de benefício sem atendimento integral das condicionantes não implica, de forma automática, na configuração de conduta dolosa ou fraudulenta por parte do administrador.

A distinção conceitual entre inadimplência simples e conduta dolosa, claramente delineada na fundamentação da proposta, revela-se tecnicamente precisa e



ACÓRDÃO DO CONP N.º

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

dogmaticamente necessária. Enquanto a primeira caracteriza-se pelo mero descumprimento objetivo de obrigação tributária, a segunda pressupõe elemento volitivo específico direcionado à supressão ou redução indevida do tributo. Essa distinção é fundamental para a correta aplicação do dispositivo legal em questão.

A análise detida dos elementos de fato e de direito constantes dos autos demonstra inequivocamente que a matéria se encontra pacificada na jurisprudência do Conselho Superior pela análise de precedentes reiterados e uniformes, todos convergindo no mesmo sentido interpretativo.

O parecer técnico emitido pela Assessoria de Representação Fazendária reforça a consistência da proposta ao reconhecer expressamente a maturidade da matéria e sua adequação aos princípios da uniformidade decisória e economia processual. A recomendação específica pela adoção da redação principal da proposta encontra amparo na sua maior clareza técnica e ausência de elementos potencialmente ambíguos.

A redação sugerida para o enunciado da súmula apresenta-se tecnicamente adequada, juridicamente precisa e didaticamente clara. Ao estabelecer que "a utilização indevida de benefício fiscal condicionado, em razão do não atendimento das exigências legais previstas para sua fruição, não autoriza, por si só, a responsabilização solidária do administrador da pessoa jurídica", o enunciado fixa parâmetro objetivo e inequívoco. A complementação de que "para que se configure a coobrigação nos termos do art. 135, III, do Código Tributário Nacional, é imprescindível a demonstração de que este atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes, devidamente comprovados nos autos." Estabelece com precisão os requisitos probatórios necessários para a responsabilização pessoal.

A aprovação da súmula atenderá não apenas aos princípios da segurança jurídica e uniformidade jurisprudencial, mas também contribuirá para a racionalização dos procedimentos administrativos, evitando autuações que incluam administradores no polo passivo sem o devido respaldo probatório quanto ao elemento subjetivo doloso. Essa medida reverterá em benefício tanto para os jurisdicionados quanto para a própria administração tributária, que poderá concentrar seus esforços fiscalizatórios em casos que efetivamente configurem conduta ilícita qualificada.

Ressalto que a súmula não impede a responsabilização de administradores quando efetivamente demonstrada conduta dolosa, fraudulenta ou caracterizado excesso de poderes. A proposta apenas estabelece que tais elementos devem ser adequadamente comprovados nos autos, não sendo suficiente a mera constatação objetiva do descumprimento de condicionantes para fruição de benefícios fiscais.



ACÓRDÃO DO CONP N.º

1029 / 2025

Processo n.º 202500004063725

Apreciação de Proposta de Súmula n.º 0005/25

Interessado: Conselho Administrativo Tributário

Diante do exposto, e considerando que a proposta atende integralmente aos requisitos legais estabelecidos no artigo 22 da Lei nº 16.469/2009, bem como aos princípios que orientam a atividade jurisdicional administrativa, voto pela aprovação da súmula administrativa nos termos da redação da “Proposta Principal” apresentada pelo Conselheiro proponente.

Pelo exposto, considero que o enunciado de súmula proposto se encontra adequado e perfeitamente harmônico com as decisões proferidas no Conselho Superior deste Egrégio Conselho Administrativo Tributário, conforme reproduzo:

“A utilização indevida de benefício fiscal condicionado, em razão do não atendimento das exigências legais previstas para sua fruição, não autoriza, por si só, a responsabilização solidária do administrador da pessoa jurídica. Para que se configure a coobrigação nos termos do art. 135, III, do Código Tributário Nacional, é imprescindível a demonstração de que este atuou com dolo, fraude ou excesso de poderes, devidamente comprovados nos autos.”

Manifesto-me, assim, pela aprovação do verbete acima transcrito.

É como voto, acompanhada da maioria de votos da totalidade dos membros do Conselho Superior deste Egrégio Conselho Administrativo Tributário.

de 2025

Sala das sessões do Conselho Superior, em 14 de outubro

ASSINADO DIGITALMENTE
NISLENE ALVES BORGES

Aceda ao documento em: <http://serpro.governo.br/assinador-digital>



RELATORA

PRESIDENTE