



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10845.726035/2016-60
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2201-007.092 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 05 de agosto de 2020
Recorrente EMPÓRIO E RESTAURANTE AL KABIR EIRELI
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Ano-calendário: 2011

RECURSO VOLUNTÁRIO. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE REGULARIDADE FORMAL. PRESSUPOSTO EXTRÍNSECO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 16, III e 17 DO DECRETO N. 70.235/72. APLICAÇÃO DO ARTIGO 932, III DO CPC.

Nas hipóteses em que a impugnação não é conhecida, a discussão em sede recursal deve limitar-se às questões que foram objeto de debate, de modo que se o (a) recorrente não ataca, em sede de preliminar, o que restou decidido pela autoridade judicante de 1ª instância, o recurso não deve ser conhecido por ausência de regularidade formal, que, a rigor, é um dos seus pressupostos extrínsecos.

Por força do princípio da dialeticidade, todo recurso deverá ser devidamente fundamentado, de modo que o (a) recorrente deve expor os motivos pelos quais está atacando a decisão recorrida para que, a partir de então, possa justificar seu pedido de anulação ou reforma, de modo que, à luz do artigo 932, inciso III do Código de Processo Civil, incumbirá ao relator não conhecer de recurso que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade, em não conhecer do recurso voluntário em virtude, por este tratar exclusivamente de tema estranho ao litígio administrativo instaurado com a impugnação ao lançamento.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Alberto do Amaral Azeredo - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Sávio Salomão de Almeida Nóbrega - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Daniel Melo Mendes Bezerra, Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Francisco Nogueira Guarita, Douglas Kakazu

Kushiya, Débora Fofano dos Santos, Sávio Salomão de Almeida Nóbrega, Marcelo Milton da Silva Risso e Carlos Alberto do Amaral Azeredo (Presidente).

Relatório

Trata-se, na origem, de Auto de Infração lavrado por descumprimento da obrigação acessória prevista no artigo 32, inciso IV e parágrafo 9º da Lei n. 8.212/91, porquanto a empresa autuada teria apresentado a GFIPs da competência de 10.2011 fora do prazo legal estabelecido para tanto. Com efeito, foi aplicada a multa prescrita no artigo 32-A da Lei n. 8.212/91, com redação dada pela Lei n. 11.941/2009, a qual restou fixada em R\$ 500,00 (fls. 16).

A empresa foi devidamente notificada da autuação e protocolou o a solicitação de fls. 3, sendo que a empresa acabou por não contestar a matéria objeto da autuação, já que não apresentou quaisquer motivos de fato ou de direito ou quaisquer pontos de discordância ou razões que pudessem fundamentar ou amparar sua defesa.

Os autos foram encaminhados para apreciação da peça impugnatória e, aí, em Acórdão de fls. 21/22, a 3ª Turma da DRJ de Ribeirão Preto – SP entendeu por não conhecê-la, conforme se pode observar dos trechos transcritos abaixo:

“A impugnação apresentada não tem objeto, uma vez que a interessada não apresentou qualquer justificativa para seu pedido de cancelamento da multa lançada.

Isso porque dispõe o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, art. 17:

Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante.

Em consequência, o mérito da autuação não poderá ser levado à discussão no órgão superior de jurisdição administrativa, por não ter havido prequestionamento na peça impugnatória.

Dessa forma, voto por não conhecer da impugnação apresentada.”

Na sequência, a empresa autuada foi devidamente intimada da decisão de 1ª instância em 10.09.2019 (fls. 28/30) e entendeu por apresentar Recurso Voluntário de fls. 33/34, protocolado 08.10.2019, sustentando, pois, as razões do seu descontentamento. E, aí, os autos foram encaminhados para este Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF para apreciação do presente Recurso Voluntário.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Sávio Salomão de Almeida Nóbrega, Relator.

Verifico, inicialmente, que ainda que o presente Recurso Voluntário tenha sido formalizado dentro do prazo a que alude o artigo 33 do Decreto n. 70.235/72, a empresa recorrente não arguiu quaisquer preliminares a respeito do não conhecimento da impugnação, que, aliás, é a única matéria que após a decisão de 1ª instância encontra-se em discussão e que, por isso mesmo, seria a única matéria que poderia e deveria ter sido suscitada em sede recursal. Com efeito, entendo por não conhecer do presente recurso voluntário pelas razões que abordarei adiante.

É bem verdade que, quando do oferecimento da impugnação, o impugnante deve expor os motivos de fato e de direito em que se fundamenta sua defesa, bem como os pontos de discordância e as razões e provas que possui, sob pena de não poder fazê-lo posteriormente, conforme estabelece o artigo 17 do Decreto n. 70.235/72¹.

Na sistemática do processo administrativo fiscal, as discordâncias recursais não devem ser opostas contra o lançamento em si, mas, sim, contra as questões processuais e meritórias decididas pela autoridade judicante de 1ª instância. A matéria devolvida à instância recursal é apenas aquela expressamente contraditada na peça impugnatória. É por isso que se diz que a impugnação fixa os limites da controvérsia. É na impugnação que o contribuinte deve expor os motivos de fato e de direito em que se fundamenta sua pretensão, bem como os pontos e as razões pelas quais não concorda com a autuação, conforme prescreve o artigo 16, inciso III do Decreto n. 70.235/72, cuja redação transcrevo abaixo:

“Decreto n. 70.235/72

Art. 16. A impugnação mencionará:

[...]

III - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possui; (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993).”

Acrescente-se, ainda, que por força do princípio da dialeticidade, todo recurso deverá ser devidamente fundamentado, de modo que o recorrente deve expor os motivos pelos quais está atacando a decisão recorrida para que, a partir de então, possa justificar seu pedido de anulação ou reforma. Essa a causa de pedir recursal.

Na hipótese dos autos, verifique-se que a autoridade judicante de 1ª instância bem observou que a impugnação apresentada não tinha objeto, uma vez que empresa não apresentou quaisquer pontos de discordância ou contestações a respeito da multa lançada. Aliás, a aplicação da multa com fundamento no artigo 32-A da Lei n. 8.212/91 era a única matéria que poderia ter sido expressamente contestada e não o foi, de modo que nos termos do artigo 17 do Decreto n. 70.235/72, a matéria que não tenha sido contestada quando do oferecimento da impugnação será considerada não impugnada.

Considerando que a discussão levada a termo pela autoridade judicante de 1ª instância limitou-se à ausência de objeto e ao consequente não conhecimento da impugnação, caberia ao recorrente, em sede de preliminar recursal, expor apenas os motivos pelos quais a impugnação deveria ter sido conhecida, diferentemente do que decidiu a autoridade judicante de piso, sendo que, como o recorrente não o fez, o recurso acaba por não merecer conhecimento.

A rigor, as alegações meritórias constantes do presente recurso voluntário, as quais, aliás, não guardam qualquer relação com o não conhecimento da impugnação não podem ser conhecidas, já que não foram objeto de debate e análise por parte da autoridade judicante de piso. Apenas as questões previamente debatidas é que são devolvidas à autoridade judicante revisora para que sejam novamente examinadas. Eis aí o efeito devolutivo típico dos recursos, que, a propósito, deve ser compreendido como um efeito de transferência, ao órgão *ad quem*, do conhecimento de matérias que já tenham sido objeto de decisão por parte do juízo *a quo*.

¹ Cf. Decreto n. 70.235/72. Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante.

A interposição do recurso transfere ao órgão *ad quem* o conhecimento da matéria impugnada. O efeito devolutivo deve ser examinado em duas dimensões: extensão (dimensão horizontal) e profundidade (dimensão vertical). A propósito, note-se que os ensinamentos de Daniel Amorim Assumpção Neves² são de todo relevantes e devem ser aqui reproduzidos com a finalidade precípua de aclarar eventuais dúvidas ou incompreensões que poderiam surgir a respeito das dimensões horizontal e vertical próprias do efeito devolutivo do recursos. Dispõe o referido autor que

“(…) é correta a conclusão de que todo recurso gera efeito devolutivo, variando-se somente sua extensão e profundidade. A dimensão horizontal da devolução é entendida pela melhor doutrina como a extensão da devolução, estabelecida pela matéria em relação à qual uma nova decisão é pedida, ou seja, pela extensão o recorrente determina o que pretende devolver ao tribunal, com a fixação derivando da concreta impugnação à matéria que é devolvida. Na dimensão vertical, entendida como sendo a profundidade da devolução, estabelece-se a devolução automática ao tribunal, dentro dos limites fixados pela extensão, de todas as alegações, fundamentos e questões referentes à matéria devolvida. Trata-se do material com o qual o órgão competente para o julgamento do recurso irá trabalhar para decidi-lo.

[...]

Uma vez fixada a extensão do efeito devolutivo, a profundidade será uma consequência natural e inexorável de tal efeito, de forma que independe de qualquer manifestação nesse sentido pelo recorrente. O art. 1.013, § 1º, do Novo CPC especifica que a profundidade da devolução quanto a todas as questões suscitadas e discutidas, ainda que não tenham sido solucionadas, está limitada ao capítulo impugnado, ou seja, à extensão da devolução. Trata-se de antiga lição de que a profundidade do efeito devolutivo está condicionada à sua extensão.”

Questões não provocadas a debate em primeira instância, quando se instaura a fase litigiosa do procedimento administrativo com a apresentação da petição impugnatória, constituem matérias preclusas das quais não pode este Tribunal conhecê-las, porque estaria aí afrontando o princípio do duplo grau de jurisdição a que está submetido o processo administrativo fiscal. É nesse sentido que há muito vem se manifestando este Tribunal:

“ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Exercício: 2005

MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. PRECLUSÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO VOLUNTÁRIO.

Não devem ser conhecidas as razões/alegações constantes do recurso voluntário que não foram suscitadas na impugnação, tendo em vista a ocorrência da preclusão processual.

(Processo n. 13851.001341/2006-27. Acórdão n. 2802-00.836. Conselheiro(a) Relator(a) Dayse Fernandes Leite. Publicado em 06.06.2011).”

O que deve restar claro é que as alegações constantes do presente Recurso Voluntário não devem ser conhecidas e, por isso mesmo, não podem ser objeto de análise por parte desta Turma julgadora, uma vez que se tratam de questões novas. Quer dizer, tratam-se de questões que poderiam ter sido suscitadas quando do oferecimento da impugnação e não o foram, de modo que não poderiam ser suscitadas e apreciadas apenas agora em sede recursal, porque se o Tribunal eventualmente entendesse por conhecê-las estaria aí por violar o princípio da supressão de instância a que também está submetido o processo administrativo fiscal.

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil: Volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, Não paginado.

Tendo em vista que a impugnação fixa os limites da controvérsia e que o objeto da lide limitou-se à ausência de objeto e ao consequente não conhecimento da impugnação, caberia ao recorrente, em sede de preliminar recursal, expor apenas os motivos pelos quais a impugnação deveria ter sido conhecida, porque, como destaquei anteriormente, essa foi a discussão que foi objeto de debate e acabou sendo o único ponto levado a termo pela autoridade judicante de 1ª instância. Eis aí o objeto da lide em sede recursal. A empresa recorrente deveria ter atacado suscitado as razões pelas quais estaria por atacar a decisão recorrida para que, a partir de então, pudesse justificar seu pedido de anulação ou reforma.

Portanto, considerando que o recurso não preencheu os pressupostos de regularidade formal, uma vez que a empresa recorrente deixou de atacar o *decisum*, entendendo pelo seu não conhecimento, invocando, para tanto, e à luz do artigo 15 do Código de Processo Civil³, o artigo 932, inciso III do referido Diploma Processual, o qual dispõe que incumbirá ao relator não conhecer de recurso que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida⁴.

Conclusão

Por todo o exposto e por tudo que consta nos autos, voto por não conhecer do presente recurso voluntário cujas alegações dizem respeito a tema estranho ao litígio administrativo instaurado com a impugnação ao lançamento.

(documento assinado digitalmente)

Sávio Salomão de Almeida Nóbrega

³ Cf. Lei n. 13.105/2015. Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

⁴ Cf. Lei n. 13.105/2015. Art. 932. Incumbe ao relator: III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida.