



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES
SEXTA CÂMARA

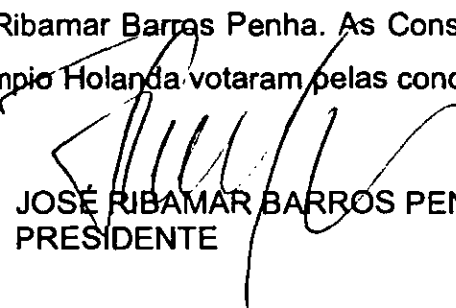
Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Recurso nº. : 134.963
Matéria : IRPF/DOI - Ex(s): 1998 a 2001
Recorrente : WALDOMIRO BAPTISTA NETO
Recorrida : 2ª TURMA/DRJ em CURITIBA - PR
Sessão de : 12 DE MAIO DE 2004
Acórdão nº. : 106-13.958

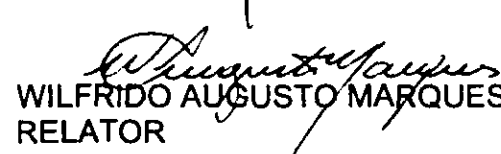
IRPF – MULTA DOI (DECLARAÇÕES DE OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS) – Inaplicável a multa por falta ou atraso na entrega da Declaração de Operações Imobiliárias – DOI no interstício de 14.11.97 a 19.01.99, haja vista incompetência do Secretário da Receita Federal para a fixação de prazo para cumprimento do indigitado dever instrumental.

Recurso provido.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de recurso interposto por WALDOMIRO BAPTISTA NETO.

ACORDAM os Membros da Sexta Câmara do Primeiro Conselho de Contribuintes, por maioria de votos, DAR provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto que passam a integrar o presente julgado. Vencidos os Conselheiros Luiz Antonio de Paula e José Ribamar Barros Penha. As Conselheiras Sueli Efigênia Mendes de Britto e Ana Neyle Olímpio Holanda votaram pelas conclusões.


JOSÉ RIBAMAR BARROS PENHA
PRESIDENTE


WILFRIDO AUGUSTO MARQUES
RELATOR

FORMALIZADO EM: 12 JUL 2004

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros ROMEU BUENO DE CAMARGO, GONÇALO BONET ALLAGE e JOSÉ CARLOS DA MATTA RIVITTI.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

Recurso nº. : 134.963
Recorrente : WALDOMIRO BAPTISTA NETO

RELATÓRIO

A exigência imposta nos presentes autos perfaz o montante de R\$ 256.043,44 e refere-se a multa por apresentação em atraso de Declaração de Operações Imobiliárias – DOI, nos anos-base de 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001 (fls. 464/466). A multa foi aplicada segundo os ditames do art. 1.010 do RIR/94, ou seja, no percentual de 1% sobre o valor da operação.

Em sua peça Impugnatória o contribuinte argüiu preliminares de nulidade do lançamento por: ausência de cientificação do procedimento administrativo fiscal que conduziu a autuação; aplicação de penalidade relacionada a operações inferiores ao valor de R\$ 20.000,00 quando, para os anos de 1997 a 1999, a legislação não permitia; pela denúncia espontânea.

No mérito, aduziu que a multa foi aplicada pelo não cumprimento de obrigação acessória tributária, como tal submetida ao princípio da tipicidade cerrada. De modo que, a lei deveria conter os exatos limites da obrigação, o prazo para seu cumprimento, a sanção pelo descumprimento, pelo que na falta desta disciplina legal (não há previsão no Decreto 1.570/76, mas apenas a partir da IN 4/98 – que não é lei), não poderia ser aplicada a exação independente da intimação prevista no art. 197 do CTN.



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

Alegou, ademais, que a multa em questão violaria o princípio do não-confisco, da capacidade contributiva, da proporcionalidade e da razoabilidade. Por fim, pediu a exclusão de alguns valores informados equivocadamente.

A 2ª Turma da DRJ em Curitiba/PR julgou parcialmente procedente o lançamento, exonerando o contribuinte do valor de R\$ 76.397,33. Para tal, foram extirpados da base de cálculo os valores de operação inferiores a R\$ 20.000,00 para os anos de 1997 a 1999 (fls. 557/558) e, ainda, aquelas operações em relação as quais logrou o contribuinte demonstrar que havia erro na declaração por ele apresentada (fls. 588). Outrossim, foi aplicado retroativamente o art. 8º da Lei 10.426/2002, considerando que o contribuinte apresentara espontaneamente a DOI, embora com atraso.

Não conformado, insurgiu-se o sujeito passivo mediante o Recurso Voluntário de fls. 575/609, no qual reiterou as preliminares de nulidade do auto de infração, bem como os argumentos meritórios no sentido da ofensa ao princípio da legalidade, do não-confisco, da capacidade contributiva, da proporcionalidade e da razoabilidade.

É o Relatório.



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

VOTO

Conselheiro WILFRIDO AUGUSTO MARQUES, Relator

O recurso é tempestivo, tendo sido interposto por parte legítima e realizado o arrolamento de bens (fls. 610/619), pelo que dele tomo conhecimento.

No que pertine as preliminares argüidas, não tem razão o contribuinte quando alega nulidade do procedimento por falta de intimação sobre o início da ação fiscal. É que, como apontado pela 2ª Turma da DRJ em Curitiba/PR, há previsão no inciso IV do art. 11 da Portaria SRF nº 1.265/99 que excetua a hipótese em comento, em que a autuação tem lastro em informações já prestadas pelo contribuinte.

De fato, as Declarações de Operações Imobiliárias foram entregues antes mesmo do início da ação fiscal e, com base nestas, foi aplicada a multa por atraso na entrega. Em sendo assim, não há necessidade de procedimento fiscal, ou seja, não precisa ser o contribuinte ouvido para prestar justificativas ou por qualquer outra razão, bastando que seja lavrado o lançamento e dele notificado o sujeito passivo.

Quanto às demais preliminares – de erro de direito pelo lançamento não ter considerado o limite legal para imposição de multa de operações superiores a R\$ 20.000,00 e de denúncia espontânea – são temas que dizem com o mérito da demanda, especialmente o primeiro, que, frise-se, já foi examinado pela órgão de Primeira Instância e, inclusive, extirpado o defeito do lançamento (fls. 557/558).



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

Desta forma, rejeito as preliminares de nulidade do lançamento e passo a enfrentar o mérito.

Trata-se de contenda relativa à aplicação da multa prevista no artigo 15 Decreto-Lei 1.510/76, reproduzido no artigo 976 do Decreto 1.041/94. Referido dispositivo prevê:

Art. 15. Os serventuários da Justiça responsáveis por Cartórios de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, ficam obrigados a fazer comunicação à Secretaria da Receita Federal dos documentos lavrados, anotados, averbados ou registrados em seus Cartórios e que caracterizem aquisição ou alienação de imóveis por pessoas físicas, conforme definidos no artigo 2, §1º do Decreto-Lei n. 1.381, de 23 de dezembro de 1974.

§1º A comunicação deve ser efetivada em formulário padronizado e em prazo a ser fixado pela Secretaria da Receita Federal.

§2º O não cumprimento do disposto neste artigo sujeitará o infrator à multa correspondente a 1% (um por cento) do valor do ato”.

Como se vê referido dispositivo é norma de eficácia limitada, ou seja, para sua aplicabilidade é necessário previsão do prazo para entrega, do formato do formulário, enfim, das nuances da obrigação instrumental instituída.

A regulamentação do prazo foi inserida no sistema através da Instrução Normativa 04/98, razão pela qual esta Câmara firmara entendimento no sentido de que a aplicação da multa, até a edição desta norma, só teria lugar se atendido o disposto na Norma de Execução SRF nº 02/86 e CIEF/CSF nº 027/90, ou seja, após remessa de notificação ao Cartório omissor, fixando prazo para este regularizar a situação. Neste sentido, vale trazer a lume a decisão adotada no Acórdão 106-10.395, de 20 de agosto de 1998:



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

"A princípio, constata-se previsão legal para a autuação, contudo, atos infra legais regulam os procedimentos anteriores à autuação, e que não foram observados pela fiscalização, em especial aqueles contidos na NE SRF 02/86 que foram mantidos pela NE/CIEF 027/90 e estabelece o seguinte:

(...)

5.3 – Os casos de irregularidades de entrega deverão ser resolvidos pela própria UL, através de remessa de carta ao Cartório omissio (modelo anexo V).

(...)

5.5.1 – não atendida a solicitação a UL expedirá representação à DIFIS/DRF (modelo em anexo VI) com cópia da carta citada no item 5.5, encaminhando os mesmos por intermédio da DIFIS/DRF.

Da análise dos autos verifica-se não constar a carta acima mencionada e nem a representação à DIFIS, e não consta também a prova de que o controle previsto no item 5.1.1 fora realizado.

A Norma de execução compõe o rol de atos administrativos que integram a legislação tributária, devendo ser observadas pelas autoridades encarregadas da administração dos tributos.

Dessa forma, é evidente que a multa somente poderia ser aplicada após o atendimento de todas as exigências contidas no citado ato normativo com a concessão do novo prazo para a entrega das DOIs, providência essa não observada pela fiscalização".

Entretanto, o Ex-Conselheiro Orlando Gonçalves Bueno veio a trazer novas luzes sobre o tema, demonstrando a incompetência do Secretário da Receita Federal para regulamentar deveres instrumentais/obrigações acessórias até a edição da Lei 9.779/99. Confira-se trecho do voto proferido:

"(...)Eis que surge a questão: É o Secretário da Receita Federal competente para fixar o prazo de entrega das Declarações sobre Operações Imobiliárias?

(...)

Dessa forma, conclui-se que o art. 16 da Lei nº 9.779/99 deu competência à Secretaria da Receita Federal para dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados, podendo sim estabelecer o prazo para o seu cumprimento.

Contudo, neste momento, faz-se necessárias a análise do período de vigência das normas legais, para, só então concluir pela competência ou



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

não, do Secretário da Receita Federal em relação à estipulação de prazo para entrega das DOIs.

De acordo com o raciocínio anteriormente exposto de que, com a nova redação dada pelo artigo 72 da Lei 9.532/97 ao art. 15 do Decreto-Lei nº 1.510/76, a partir de 1998 não é mais legítima a exigência de apresentação da DOI dentro do prazo anteriormente estipulado e que, entretanto, a Lei 9.776/99 determinou a competência da Secretaria da Receita Federal em disciplinar sobre as obrigações acessórias, conclui-se que:

1 – Da data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 1.510/76 e da Lei 9.532/97 que a alterou, o Secretário da Receita Federal era autoridade competente para estabelecer o prazo para apresentação da DOI;

2 – Até a entrada em vigor da Lei 9.532/97 e a entrada em vigor da Lei 9.766/99 não houve designação de competência para se determinar o prazo de entrega do referido documento, não havendo, portanto, nenhum prazo para entrega da DOI;

3 – Com a entrada em vigor da Lei 9.766/99, o Secretário da Receita Federal é a autoridade competente para estipular o prazo para apresentação da DOI.

Por fim com a análise do presente estudo, pode-se dizer que entre o período de 14.11 de 1997 e 19.01 de 1999 não há prazo para apresentação da DOI, e que, somente a partir de 19.01 de 1999, o Secretário da Receita Federal pode editar norma para fixar prazo de entrega da DOI.

Ou seja, a IN nº 04 de 12.01.1998 não é instrumento eficaz para estabelecer referido prazo tendo em vista a incompetência do Secretário da Receita Federal, para tanto. Por outro lado, possui eficácia a IN 163, de 23.12.1999, por ser ato posterior à Lei 9779, de 19.01.1999 que estabeleceu a competência do Secretário da Receita Federal”.

Este entendimento sagrou-se vencedor nos mais recentes julgados desta Câmara, como exemplifica o acórdão 106-13.856, de 17 de março de 2004.

Há, contudo, outras questões que entendo sejam relevantíssimas. De fato, no que se refere ao *quantum debeatur*, ou seja, ao valor das multas impostas, entendo devam ser apreciados considerando os princípios do não-confisco, razoabilidade e proporcionalidade.



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

A multa por atraso ou não entrega das Declarações de Operações Imobiliárias revela-se flagrantemente desproporcional e irrazoável na medida em que não tem graduação com o ato que se pretende reprimir.

Com efeito, o ganho auferido pelos Cartórios com as operações imobiliárias tem valor bem menor à multa aplicada a estes pela não entrega das DOI. Enquanto em cada operação de anotação, registro, averbação de operações imobiliárias o Cartório auferir apenas as custas e emolumentos deste ato; lhe é cobrado, pela não informação de tal ato à Receita Federal, multa de acordo com o valor da operação. Ora, patente a imposição ao particular de carga excessiva, por demais onerosa, com ato de ingerência desmedida na esfera jurídica do particular.

O Estado deve adotar medidas suficientes de natureza normativa para se resguardar de eventual dano. Os valores das multas em caso de entrega com atraso ou não entrega da DOI revelam-se distanciados dos fins visados, especialmente na nova Lei 10.426/2002 que impõe como valor mínimo de multa, para cada operação, R\$ 500,00 (quinhentos reais). Este *quantum* é evidentemente oneroso, tendo em vista a ausência de razoabilidade e proporcionalidade entre o ganho auferido pelo Cartório e o ato que se pretende coibir.

O Exmo. Ministro Celso de Mello, nos autos da ADIMC nº 1755/DF (D.J.U. de 04.02.98), ressaltou a importância da proporcionalidade e razoabilidade na atividade legiferante, a coibir os excessos emanados do Estado, atuando como verdadeiro parâmetro da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Assim, as hipóteses restritivas passam a depender, para sua validade, da adequação dos meios para consecução dos objetivos pretendidos e a necessidade de sua utilização:

"A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatutais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do



**MINISTÉRIO DA FAZENDA
PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

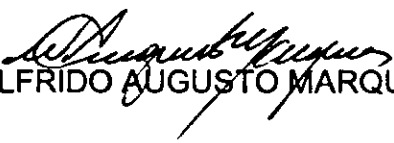
Processo nº. : 10980.006443/2001-61
Acórdão nº. : 106-13.958

Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (*ADIn 1.063/DF, Rel. Min. Celso de Mello – ADIn 1.158-AM, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.*).

Ressalte-se, por derradeiro, que a multa, na espécie, tem finalidade corretiva, a fim de que o contribuinte cumpra com a obrigação instrumental. Deste modo, deve ser instituída "em dosagens módicas e razoáveis, de forma a não assumir forma desproporcional e punitiva" (*Cláudio Renato do Canto Farág, in Multas Fiscais – Regime Jurídico e Limites de Gradação, Editora Juarez de Oliveira*).

Ante o exposto, voto no sentido de dar provimento ao recurso.

Sala das Sessões - DF, em 12 de maio de 2004.


WILFRIDO AUGUSTO MARQUES

