



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 13161.721437/2014-93
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2201-009.310 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 06 de outubro de 2021
Recorrente IZAIAS JORGE BISPO
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)

Exercício: 2011

MATÉRIA NÃO CONTESTADA. INCONTROVERSA.

Nos termos da legislação que rege o PAF, considerar-se não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada.

ALEGAÇÕES NOVAS. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. PRINCÍPIO DA NÃO SUPRESSÃO DE INSTÂNCIAS.

As alegações que não tenham sido levantadas à apreciação da autoridade julgadora de primeira instância administrativa não podem ser conhecidas por se tratar de matérias novas, de modo que o seu conhecimento violaria o princípio da não supressão de instância.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso voluntário, por este tratar exclusivamente de temas estranhos ao litúgio administrativo instaurado com a impugnação ao lançamento.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Alberto do Amaral Azeredo - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Daniel Melo Mendes Bezerra, Douglas Kakazu Kushiya, Francisco Nogueira Guarita, Fernando Gomes Favacho, Debora Fofano dos Santos, Thiago Buschinelli Sorrentino (suplente convocado), Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Carlos Alberto do Amaral Azeredo (Presidente)

Fl. 2 do Acórdão n.º 2201-009.310 - 2ª Seção/2ª Câmara/1ª Turma Ordinária
Processo nº 13161.721437/2014-93

Relatório

Cuida-se de Recurso Voluntário de fls. 151/152, interposto contra decisão da DRJ em Brasília/DF de fls. 97/99, a qual julgou procedente o lançamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR de fls. 03/06, lavrado em 26/11/2014, relativo ao exercício de 2011, com ciência do RECORRENTE em 02/12/2014, conforme AR de fl. 52.

O crédito tributário objeto do presente processo administrativo foi apurado no valor de R\$ 8.021,25, já inclusos juros de mora (até o mês da lavratura) e multa de ofício de 75%.

Os fatos relevantes do lançamento estão descritos na “Descrição dos Fatos e Enquadramento Legal” de fls. 04/06. Em síntese, o contribuinte não comprovou o valor da terra nua – VTN declarado, que foi calculado com base na tabela SIPT, conforme VTN/ha apontado à fl. 09.

Deste modo, o VTN foi ampliado de R\$ 542.825,00 (R\$ 1.061,86/ha), para R\$ 3.172.655,44 (R\$ 6.206,29/ha), conforme demonstrativo de fl. 05.

Impugnação

O RECORRENTE apresentou sua Impugnação de fl. 53, acompanhada de extrato do produtor às fls. 64/65, contrato de arrendamento às fls. 68/82 e demais documentos de fls. 83/85. Ante a clareza e precisão didática do resumo da Impugnação elaborada pela DRJ em Brasília/DF, adota-se, *ipsis litteris*, tal trecho para compor parte do presente relatório:

Cientificado desse lançamento em 02/12/2014 (AR/fls. 52), o contribuinte, por meio de representante legal, apresentou em 05/01/2015 a impugnação de fls. 53, exposta nesta sessão e lastreada nos documentos de fls. 54/82, alegando, em síntese:

- discorre sobre o referido procedimento fiscal e apresenta documentos de prova das áreas declaradas de produtos vegetais e de pastagens, informando que em todos os anos o ITR foi declarado da mesma maneira, não havendo justificativa para aceitar os documentos em alguns exercícios e rejeitá-los em outros.

Diante do exposto, o contribuinte requer sejam acolhidos os documentos anexados, que comprovam as áreas utilizadas na lavoura e as destinadas a pastagens.

É o relatório.

Da Decisão da DRJ

Quando da apreciação do caso, a DRJ em Brasília/DF julgou improcedente a impugnação, conforme ementa abaixo (fls. 97/99):

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL - ITR

Exercício: 2011

DO VALOR DA TERRA NUA (VTN)-MATÉRIA NÃO IMPUGNADA.

Por não ter sido expressamente contestado nos autos, considera-se matéria não impugnada o arbitramento do Valor da Terra Nua (VTN), para o ITR/2011, nos termos da legislação processual vigente.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Do Recurso Voluntário

O RECORRENTE, devidamente intimado da decisão da DRJ em 09/09/19, conforme AR de fls. 148, apresentou o recurso voluntário de fls. 151/152 em 09/10/2019.

Em suas razões, o RECORRENTE alegou que houve uma extrapolação de competência matéria por parte do Município de Rio Brilhante/MS, uma vez que após este firmar o convênio com a Receita Federal, o mesmo editou Decretos fixando o valor da terra nua por hectare, para fins de lançamento do ITR, momento em que houve um aumento desproporcional dos valores dos imóveis.

Alega ainda que o lançamento de ofício apenas poderia ocorrer se o DIAC ou DIAT tiverem informações inexatas ou fraudulentas, o que não é o caso nos presentes autos.

Ato contínuo, alega que o Decreto que instituiu o valor da terra nua fere o princípio constitucional da anualidade válido para impostos, que estabelece que nenhum tributo poderá ser exigido ou aumentado no mesmo exercício financeiro. Ademais, para fundamentar tais argumentos, compara os da terra nua referente ao ITR 2011, 2010 e 2009, presente no presente processo relatando que os valores são abusivos e ilegais.

Por fim, relata erro na data fim para pagamento do boleto enviado ao contribuinte.

Diante do exposto, requer o acatamento do valor da terra nua declarado, de R\$ 542.825,00.

Este recurso voluntário compôs lote sorteado para este relator em Sessão Pública.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Relator.

Do arbitramento do VTN com base no SIPT. Matéria incontroversa. Não conhecimento.

O recurso voluntário é tempestivo e atende aos demais requisitos legais, contudo, não merece conhecimento na medida em que trata apenas de temas para os quais não foi instaurado do litígio administrativo.

Como cediço, o presente lançamento decorreu unicamente do arbitramento do VTN, pelo fato do contribuinte não ter comprovado o valor da terra nua – VTN declarado, que foi calculado com base na tabela SIPT, conforme valor disposto à fl. 09, em R\$ 3.172.655,44 (R\$ 6.206,29/ha).

O arbitramento do VTN com base no SIPT não foi expressamente contestado na impugnação do contribuinte, conforme já informado pela autoridade julgadora de primeira instância. Sendo assim, em conformidade com o art. 17 do Decreto nº 70.235/72, considera-se não impugnada tal matéria, devendo a mesma ser considerada incontroversa.

Referidas razões de defesa foram apresentadas somente em sede recursal, razão pela qual o seu conhecimento, neste momento processual, violaria o princípio da não supressão de instância, pois as matérias abordadas no recurso voluntário não foram apreciadas pela DRJ de origem.

Sobre o tema, utilizo como razões de decidir as palavras do ilustre Conselheiro Sávio Salomão de Almeida Nobrega, em voto proferido no acórdão nº 2201-008.300, julgado em 02/02/2021:

Ora, tendo em vista que essas questões não foram alegadas em sede de impugnação e não foram objeto de debate e análise por parte da autoridade judicante de 1ª instância, não poderiam ter sido suscitadas em sede de Recurso Voluntário, já que 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.

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 Neves¹ 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.”

É nesse mesmo sentido que os processualistas Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha² também se manifestam:

“A extensão do efeito devolutivo significa delimitar o que se submete, por força do recurso, ao julgamento do órgão *ad quem*. A extensão do efeito devolutivo determina-se pela extensão da impugnação: *tantum devolutum quantum appellatum*. O recurso não devolve ao tribunal o conhecimento de matéria estranha ao âmbito do julgamento (decisão) *a quo*. Só é devolvido o conhecimento da matéria impugnada (art. 1.013, caput, CPC). A extensão do efeito devolutivo determina o objeto litigioso, a questão principal do procedimento recursal. Trata-se da dimensão horizontal do efeito devolutivo.

A profundidade do efeito devolutivo determina as questões que devem ser examinadas pelo órgão *ad quem* para decidir o objeto litigioso do recurso. Trata-se da dimensão vertical do efeito devolutivo. A profundidade identifica-se com o material que há de trabalhar o órgão *ad quem* para julgar. Para decidir, o juízo *a quo* deveria resolver questões atinentes ao pedido e à defesa. A decisão poderá apreciar todas elas, ou se omitir quanto a algumas delas. Em que medida competirá ao tribunal a respectiva apreciação?

O § 1º do art. 1.013 do CPC diz que serão objeto da apreciação do tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, desde que relacionadas ao capítulo impugnado. Assim, se o juízo *a quo* extingue o processo pela compensação, o tribunal poderá, negando-a, apreciar as demais questões de mérito, sobre as quais o juiz não chegou a pronunciar-se. Ora, para julgar, o órgão *a quo* não está obrigado a resolver todas as questões atinentes aos fundamentos do pedido e da defesa; se acolher um dos fundamentos do autor, não terá de examinar os demais; se acolher um dos fundamentos da defesa do réu, *idem*. Na decisão poderá apreciar todas elas, ou se omitir quanto a algumas delas: ‘basta que decida aquelas suficientes à fundamentação da conclusão a que chega no dispositivo da sentença.’”

Pelo que se pode notar, a profundidade do efeito devolutivo abrange as seguintes questões: (i) questões examináveis de ofício, (ii) questões que, não sendo examináveis de ofício, deixaram de ser apreciadas, a despeito de haverem sido suscitadas abrangendo as questões acessórias (ex. juros), incidentais (ex. litigância de má-fé), questões de mérito e outros fundamentos do pedido e da defesa. De fato, o tribunal poderá apreciar todas as questões que se relacionarem àquilo que foi impugnado - e somente àquilo. A rigor, o recorrente estabelece a extensão do recurso, mas não pode estabelecer a sua profundidade.

Seguindo essa linha de raciocínio, registre-se que, 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 em primeiro grau. 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 possuir; (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993).”

Pela leitura do artigo 17 do Decreto n. 70.235/72, tem-se que não é lícito inovar na postulação recursal para incluir questão diversa daquela que foi originariamente deduzida quando da impugnação oferecida à instância a quo. Confira-se:

“Decreto n. 70.235/72

Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997).”

Em suma, 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 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).”

As decisões mais recentes também acabam corroborando essa linha de raciocínio, conforme se pode observar da ementa transcrita abaixo:

“MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. NÃO CONHECIMENTO.

O recurso voluntário deve ater-se a matérias mencionadas na impugnação ou suscitadas na decisão recorrida, impondo-se o não conhecimento em relação àquelas que não tenham sido impugnadas ou mencionadas no acórdão de primeira instância administrativa.

(Processo n. 13558.000939/2008-85. Acórdão n. 2002-000.469. Conselheiro(a) Relator(a) Claudia Cristina Noira Passos da Costa Develly Montez. Publicado em 11.12.2018).”

Entendo que não cabem, neste momento, quaisquer discussões sobre o tema envolvendo o arbitramento do VTN, devendo, portanto, serem mantidos os dados apurados e utilizados pela fiscalização no lançamento em questão.

Assim, não merece conhecimento o recurso voluntário, por tratar unicamente de tema sobre o qual não foi instaurado o litígio administrativo com a impugnação.

CONCLUSÃO

Em razão do exposto, voto por NÃO CONHECER do recurso voluntário, nos termos das razões acima expostas.

(documento assinado digitalmente)

Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim