ACÓRDÃO GERADO NO PGD-CARF PROCESSO 13227.000482/2006-99

MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS
PRIMEIRA SEÇÃO DE JULGAMENTO

Processo nº	13227.000482/2006-99
Recurso nº	Voluntário
Acórdão nº	**1302-003.597 – 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária**
Sessão de	16 de maio de 2019
Matéria	COMPENSAÇÃO - CRÉDITOS DE TERCEIROS
Recorrente	AGRO SUL COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA
Recorrida	FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Ano-calendário: 1999

MATÉRIAS NÃO PROPOSTAS EM MANIFESTAÇÃO DE INCONFORMIDADE. APRESENTAÇÃO EM RECURSO AO CARF. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.

As matérias não propostas em sede de manifestação de inconformidade não podem ser deduzidas em recurso ao CARF em razão da perda da faculdade processual de seu exercício, configurando-se a preclusão consumativa, a par de representar, se admitida, indevida supressão de instância.

DECLARAÇÃO DE COMPENSAÇÃO. NÃO HOMOLOGAÇÃO. DÉBITOS EXIGÍVEIS. CARTA COBRANÇA.

A ciência de Despacho Decisório de não homologação de compensação por meio de Carta-Cobrança, não constitui cerceamento direito de defesa, sendo mera consequência do caráter de confissão de dívida da Declaração de Compensação, de modo que, uma vez não homologada a compensação, os débitos indevidamente compensados passam a ser imediatamente exigíveis, ressalvada a apresentação de Manifestação de Inconformidade, hipótese em que ficam com a exigibilidade suspensa, nos termos da legislação vigente.

ASSUNTO: NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO

Ano-calendário: 1999

INCONSTITUCIONALIDADE. INCOMPETÊNCIA DO CARF.

O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária (Súmula CARF nº 2).

ASSUNTO: NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Ano-calendário: 1999

DECLARAÇÃO DE COMPENSAÇÃO. CRÉDITOS DE TERCEIROS. CRÉDITOS QUE NÃO SE REFEREM A TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES

ADMINISTRADOS PELA RECEITA FEDERAL. CRÉDITOS DE DECISÃO JUDICIAL SEM A PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO E QUE NÃO RECONHECEU CRÉDITOS. IMPOSSIBILIDADE.

Não é admitida a apresentação de Declaração de Compensação, para utilização de créditos de terceiros, não relacionados com tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, oriundos de decisão judicial que não envolve a União e que sequer reconheceu direito creditório em favor do sujeito passivo.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso voluntário, nos termos do relatório e voto do relator.

(assinado digitalmente)

Luiz Tadeu Matosinho Machado - Presidente.

(assinado digitalmente)

Paulo Henrique Silva Figueiredo - Relator.

Participaram do presente julgamento os conselheiros Paulo Henrique Silva Figueiredo, Gustavo Guimarães da Fonseca, Ricardo Marozzi Gregório, Rogério Aparecido Gil, Maria Lúcia Miceli, Flávio Machado Vilhena Dias, Marcelo José Luz de Macedo (Suplente convocado) e Luiz Tadeu Matosinho Machado (Presidente). Ausente o conselheiro Marcos Antônio Nepomuceno Feitosa, substituído pelo conselheiro Marcelo José Luz de Macedo.

Relatório

Trata-se de Recurso Voluntário em relação ao Acórdão nº 01-9.356, proferido pela 1ª Turma da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento em Belém/PA (fls. 269 a 276), que julgou improcedente a manifestação de inconformidade apresentada pelo sujeito passivo, e cuja ementa é a seguinte:

"*ASSUNTO: NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO*

Ano-calendário: 1999

Ementa:

COMPENSAÇÃO. RESTITUIÇÃO.

Não deve ser homologada a compensação quando a correspondente restituição é indeferida, pois esta versa sobre questão prejudicial daquela.

DOUTRINA. ENTENDIMENTO DOMINANTE DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA.

A autoridade julgadora administrativa não se encontra vinculada ao entendimento dos Tribunais Superiores pois não faz parte da legislação tributária de que fala o art. 96 do Código Tributário Nacional, desde que não se traduzam cm súmula vinculante nos termos da Emenda Constitucional n° 45, DOU de 31/12/2004. Da mesma forma, não há vinculação do julgador administrativo à doutrina jurídica.

INCONSTITUCIONALIDADE. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. A autoridade administrativa não possui atribuição para apreciar a argüição de inconstitucionalidade de dispositivos legais. As leis regularmente editadas segundo o processo constitucional gozam de presunção de constitucionalidade até decisão cm contrário do Poder Judiciário.

ILEGALIDADE DE DISPOSITIVOS LEGAIS.

Falece competência à autoridade julgadora de se manifestar acerca da ilegalidade de dispositivos legais, por ser matéria de exclusiva competência do Poder Judiciário."

A decisão recorrida, assim, resumiu os autos (a numeração de folhas se refere ao momento anterior à digitalização do processo administrativo):

"*Trata o presente processo de pedido de restituição de créditos de terceiros oriundo de ação judicial n° 1059/57, combinado com declaração de compensação de débitos diversos.*

Instruem o processo as PER/DCOMP de fls. 01 a 108.

A DRF de Ji-Paraná, por meio do despacho decisório de fls. 193 a 204, considerou não homologadas as PER/DCOMP transmitidas anteriormente à edição da Lei 11.051/04, em razão de a compensação ser vedada por expressa disposição legal, conforme artigo 170 da Lei 5.172/66 e artigo 74 da Lei 9.430/96, vigentes à época.

Cientificado do despacho e inconformado com o indeferimento de seu pedido, o interessado apresentou manifestação de inconformidade às fls. 222 a 255, requerendo a esta DRJ a reforma da decisão proferida pela DRF, para que seja autorizada a restituição de créditos de terceiros oriundo de ação judicial n° 1059/57, cumulada com a compensação dos débitos declarados, alegando, em resumo, o seguinte:

** Que a contribuinte adquiriu através de Escritura Pública créditos precatórios junto a empresa Waldemar Barros Esteves oriundos da Ação Ordinária de Indenização n° 37.974 em face do Estado do Paraná, resultante de desapropriação de terras, e que por isso passou a ser detentora legal do crédito, conforme preceitua o art. 286 do Código Civil;*

** Que a carta cobrança por ser sinal exteriorizador do indeferimento arbitrário da Autoridade Fazendária, referente ao pedido de compensação realizado, gera em si a mácula da*

inconstitucionalidade do ato administativo (sic)*, por ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório;*

** Que a Instrução Normativa 517/2005 extrapolou a sua competência e feriu o principio da legalidade estrita, quando instituiu obrigação não contida na lei 8.383/91, inclusive criando novos ônus ao contribuinte;*

** Que a Receita Federal legisla em seu favor criando inúmeras barreiras e dificuladades* (sic) *visando onerar o contribuinte de maneira injustificada e inconstitucional;*

** Que a Receita Federal na nova disciplina legal — Lei 11.051/04 — no seu indigitado parágrafo 12, inciso II, alíneas a, b e c, de forma inconstitucional impede a discussão administrativa, antecipando a possibilidade de que a autoridade fazendária entenda de forma diversa daquela exposta a priori;*

** Que o artigo 74 da Lei 9.430/96 é inconstitucional pois a compensação tributária tem permissivo constitucional e o CTN que tem força de lei complementar e estaria, portanto, acima da lei 9.430/96, não trouxe qualquer limitação no instituto para que fosse vedada a compensação com créditos de terceiros;*

** Que o principio constitucional que afirma o direito de propriedade (art. 5°, XXII da CF), o Código Civil Brasileiro nos artigos 286 a 298, que disciplina a cessão de créditos, o art. 78 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional n° 30/2000, e a Lei Complementar n° 101/00, fundamentam o direito do contribuinte, visto que o precatório não pago foi incluído no período sobre a divida liquida consolidada, passando assim, a integrar o passivo do ente federativo, o que possibilita o encontro de contas.*"

Os julgadores *a quo* registraram ser-lhes vedado afastar qualquer ato normativo válido sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Consideraram, ainda, que a jurisprudência administrativa, as decisões judiciais e as lições doutrinárias invocadas pelo sujeito passivo não constituem normas complementares de Direito Tributário, não vinculam o julgador administrativo e não podem ser aplicada genericamente a outros casos.

Registraram, por fim, que as compensações declaradas pelo sujeito passivo foram corretamente consideradas não-homologadas, uma vez que inexistente qualquer crédito em seu favor, além de o crédito da ação judicial referida nas DComps se referir ao Estado do Paraná, e, finalmente, o crédito em questão se de natureza não tributária.

Após a ciência, o sujeito passivo apresentou o Recurso Voluntário de fls. 282 a 306, por meio do qual alega que:

(i) a Carta-Cobrança a ele endereçada impediria o pleno exercício do direito de defesa, estando eivada de inconstitucionalidade, a qual poderia, e deveria, ser declarada pela autoridade administrativa;

(ii) o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Especial nº 550.400, garantiria que "*as parcelas vencidas e não pagas do precatório tem o cunho liberatório do pagamento de tributos, independente de outra lei infra-constitucional*", o que seria decorrência direta do próprio texto constitucional (art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias);

(iii) não teria formulado Pedido de Compensação, de modo que inaplicável o art. 74 da Lei nº 9.430, de 1996, mas pagamento de tributo com título dotado de poder liberatório;

(iv) as limitações à compensação com créditos de terceiros devem ser interpretadas conforme a Constituição;

(v) deve ser afastada a cominação de multa isolada em relação às compensações de que tratam os presentes autos.

É o Relatório.

Voto

Conselheiro Paulo Henrique Silva Figueiredo - Relator

1. Da admissibilidade do Recurso

O sujeito passivo foi cientificado, por via postal, em 25 de janeiro de 2008 (fl. 281), tendo apresentado Recurso Voluntário em 31 de janeiro do mesmo ano (fl. 282), dentro, portanto, do prazo de 30 (trinta) dias previsto no art. 33 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

O Recurso é assinado por procurador, devidamente constituído à fl. 308.

A matéria objeto do Recurso está contida na competência da 1ª Seção de Julgamento do CARF, conforme Arts. 2º, inciso VII, e 7º do Anexo II do Regimento Interno do CARF (RI/CARF), aprovado pela Portaria MF nº 343, de 9 de junho de 2015.

Como relatado, porém, o Recorrente traz, na peça recursal, novas alegações não apresentadas por ocasião da Impugnação.

Nos termos da legislação de regência do processo administrativo fiscal, a impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento, devendo dela constar todos os motivos de fato e de direito em que se fundamentam os pontos de discordância e as razões e provas das alegações (arts. 14 e 16 do Decreto nº 70.235, de 1972).

Ou seja, é nesse instante em que se delimita a matéria objeto do contencioso administrativo, não sendo admitido ao contribuinte e à autoridade *ad quem* tratar de matéria não questionada por ocasião da impugnação, sob pena de supressão de instância e violação ao princípio do devido processo legal.

Admitem-se, contudo, algumas exceções à essa regra de preclusão consumativa.

Em primeiro lugar, são admitidas as provas apresentadas em momento posterior, desde que presente alguma das hipóteses trazidas pelo §4º do referido art. 16 do Decreto nº 770.235, de 1972 (impossibilidade de apresentação oportuna, por motivo de força maior; fato ou direito superveniente; contraposição de fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos).

A par disso, também são excepcionadas as matérias que possam ser conhecidas de ofício pelo julgador, a exemplo das matérias de ordem pública.

É patente que as alegações relacionadas a inconstitucionalidade de normas legais se inclui dentre tal rol. Ocorre que, nos termos da Súmula CARF nº 02:

> "*O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária.*"

Isto posto, a nova matéria não merece ser conhecida.

A par disso, a alegação de que não teria realizada compensação, mas pagamento com título dotado de efeito liberatório é totalmente contrária às razões trazidas na Impugnação, de modo que não se insere dentre as exceções à preclusão consumativa, pelo que não pode, igualmente, ser conhecida.

Tratando da preclusão consumativa, Fredie Didier Jr (Curso de Direito Processual Civil, 18a ed, Salvador: Ed. Juspodium, 2016. Vol. 1, p. 432) assim leciona:

> "*A preclusão consumativa consiste na perda de faculdade/poder processual, em razão de essa faculdade ou esse poder já ter sido exercido, pouco importa se bem ou mal. Já se praticou o ato processual pretendido, não sendo possível corrigi-lo, melhorá-lo ou repeti-lo. A consumação do exercício do poder o extingue. Perde-se o poder pelo exercício dele.*"

É exatamente o caso dos presentes autos. O Recorrente não pode, em sede de Recurso Voluntário ao CARF, trazer matéria que poderia, e deveria, ter sido oposta naquele primeiro recurso.

A questão se relaciona ainda com a extensão do efeito devolutivo dos recursos, sobre a qual o mesmo autor (Curso de Direito Processual Civil, 13a ed, Salvador: Ed. Juspodium, 2016. Vol. 3, p. 143) se manifesta nos seguintes termos:

> "*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 apellatum. 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).*"

Há diversos precedentes, no âmbito de todas as Seções deste Conselho, bem como da Câmara Superior de Recursos Fiscais, que concluem pelo reconhecimento da preclusão consumativa em relação às matérias não apreciadas pelo julgado *a quo*, a exemplo das seguintes decisões desta Turma julgadora:

> "*PROCESSUAL - PRECLUSÃO CONSUMATIVA - INOVAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR APÓS A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VOLUNTÁRIO FORA DAS HIPÓTESES DO ART. 16, § 4º, DO DECRETO 70.235 - IMPOSSIBILIDADE.*
>
> *O pedido deve ser compreendido, e limitado, pela causa de pedir efetivamente deduzida pelo contribuinte na primeira oportunidade legalmente prevista, conforme previsão contida no art. 17 do Decreto 70.235, somente se autorizando a inovar dentro das situações expressamente autorizadas pelo art. 16 do mesmo diploma processual administrativo.*" (Acórdão nº 1302-003.356, de 23 de janeiro de 2019, Rel. Conselheiro Gustavo Guimarães da Fonseca)
>
> "*PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PRECLUSÃO. MATÉRIAS NÃO CONSTANTES NA IMPUGNAÇÃO QUE INSTAUROU O LITÍGIO.O contencioso administrativo instaura-se com a impugnação ou manifestação de inconformidade, que devem ser expressas, considerando-se preclusa a matéria que não tenha sido diretamente indicada ao debate. Inadmissível a apreciação em grau de recurso de matéria nova não apresentada por ocasião da impugnação ou manifestação de inconformidade. Nos termos do art. 17 do Decreto nº 70.235/72, considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada em impugnação, verificando-se a preclusão consumativa em relação ao tema. Impossibilidade de apreciação da temática, inclusive para preservar as instâncias do processo administrativo fiscal. Não conhecimento do recurso nas matérias inovadas.*" (Acórdão nº 1302-003.097, de 18 de setembro de 2018, Rel. Conselheiro Marcos Antônio Nepomuceno Feitosa)

Por fim, também não merece ser conhecidas as alegações relativas à imposição de multa isolada relacionada com as DComp apresentadas. A uma, porque não suscitadas na Impugnação, valendo tudo o já exposto. Ademais, por ser matéria estranha aos presentes autos.

Isto posto, o Recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade, portanto, dele tomo conhecimento, à exceção das matérias excepcionadas.

II. Do Despacho de não-homologação e Carta-Cobrança

Como acertadamente decidido pela decisão recorrida, o Despacho Decisório proferido pela autoridade administrativa em relação às Declarações de Compensação (DComp) apresentadas pela Recorrente se encontra em plena consonância com a legislação que rege os procedimentos de compensação de créditos tributários federais.

Os supostos créditos que o sujeito passivo pretendia utilizar se referem a ação judicial relativa a terceiros, contra o Estado do Paraná e relativa a matéria não-tributária, de modo que absolutamente imprestáveis, acaso existentes, para a compensação pleiteada.

De outra parte, a Carta-Cobrança a ele encaminhada não tolhe o seu direito de defesa, uma vez que este é expressamente ressalvado, tanto que plenamente exercitado perante as duas instâncias administrativas.

O fato de a ciência do Despacho Decisório ser formulado por meio de Carta-Cobrança decorre do caráter de confissão de débito das DComp, de modo que, uma vez não homologada a compensação, os débitos indevidamente compensados passam a ser imediatamente exigíveis (§§6º e 7º do art. 74 da Lei nº 9.430, de 1996), ressalvada a apresentação de Manifestação de Inconformidade, hipótese em que ficam com a exigibilidade suspensa, nos termos dos §§9º e 11 do mesmo dispositivo legal.

Inexistente, portanto, qualquer vício a ser reconhecido.

Isto posto, voto por NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Voluntário do sujeito passivo.

(assinado digitalmente)

Paulo Henrique Silva Figueiredo