



Ministério da Fazenda
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 13609.720064/2014-37
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2401-011.631 – 2ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 07 de março de 2024
Recorrente MUNICIPIO DE CAPIM BRANCO
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Período de apuração: 01/01/2014 a 31/01/2014

MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. PRECLUSÃO.

É vedado ao contribuinte inovar na postulação recursal para incluir alegações que não foram suscitadas na Impugnação, tendo em vista a ocorrência de preclusão processual.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Miriam Denise Xavier - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Matheus Soares Leite - Relator

Participaram do presente julgamento os conselheiros Jose Luis Hentsch Benjamin Pinheiro, Matheus Soares Leite, Jose Marcio Bittes, Ana Carolina da Silva Barbosa, Guilherme Paes de Barros Geraldi e Miriam Denise Xavier (Presidente).

Relatório

A bem da celeridade, peço licença para aproveitar boa parte do relatório já elaborado em ocasião anterior e que bem elucida a controvérsia posta para, ao final, complementá-lo (e-fls. 68 e ss).

Pois bem. Trata-se de Auto de Infração (DEBCAD nº 51.057.276-2), cujas faltas ou omissões são assim descritas pela notificação (fl. 38):

DESCRIÇÃO SUMÁRIA DA INFRAÇÃO E DISPOSITIVO LEGAL INFRINGIDO

Deixar o dirigente do órgão municipal de encaminhar a Secretaria da Receita Federal do Brasil, até o dia 10 do mês seguinte, a relação de todos os alvarás para construção civil e documentos de "habite-se" concedidos mensalmente, ou encaminhar fora do prazo ou apresentar com incorreções ou omissões, conforme previsto na Lei nº 8.212, de 24.07.91, art. 50, na redação da Lei nº 9.476, de 23.07.97, combinado com o art. 226, parágrafos 1º e 2º, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06.05.99.

A notificação informa, também, os dispositivos legais da multa aplicada, os dispositivos legais da graduação da multa e, propriamente, o montante da multa aplicada:

DISPOSITIVOS LEGAIS DA MULTA APLICADA

Lei nº 8.212, de 24.07.91, arts. 92 e 102 e Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06.05.99, art. 283, inc. I, alínea "f" e art. 373.

VALOR DA MULTA: R\$ 87.017,76

OITENTA E SETE MIL E DEZESSETE REAIS E SETENTA E SEIS CENTAVOS.

Constam do Relatório Fiscal da Infração e da Aplicação da Multa as seguintes informações, em síntese (fls. 39/48):

1) Assim descreve o objeto e o fundamento da auditoria-fiscal empreendida:

Em 20 de janeiro de 2014 foi emitido o Mandado de Procedimento Fiscal (MPF) 0611300.2014.00019 para execução de procedimento fiscal junto ao Contribuinte em referência.

O procedimento fiscal teve como objetivo a constituição do presente Auto de Infração decorrente do descumprimento de obrigação acessória a que estão sujeitos os Municípios ou o Distrito Federal, por intermédio de seu órgão competente, de encaminhar a RFB, até o dia 10 (dez) do mês seguinte à emissão dos documentos, relação mensal de todos os alvarás para construção civil e dos "habite-se" expedidos no mês, ou de encaminhar a relação com omissões ou fora do prazo. Tal descumprimento foi verificado através de Diligência Fiscal conforme previsto no Mandado de Procedimento Fiscal — MPF 06.1.13.00-2013-00277.

2) Na sequência, após mencionar e transcrever a legislação pertinente, relata as providências e as constatações levantadas:

O procedimento fiscal de diligência teve início em 10/12/2013 com ciência do Termo de Intimação Fiscal —01, por via postal, em 16/12/2013, com intimação para apresentação de todos os alvarás e "habite-se" emitidos no período de 07/2009 a 06/2013.

Emitimos Relatório Gerencial do sistema SISOBAGER no qual consta a **ausência total** de transmissão à RFB, mensalmente, até o dia 10 (dez) do mês seguinte, da relação de todos os alvarás, dos habite-se ou dos Certificados de Conclusão de Obra (CCO) expedidos no período ou a informação da ausência de emissão destes documentos.

3) Ressalva, quanto ao cabimento da multa, transcrevendo os respectivos fundamentos legais:

O descumprimento ou o cumprimento em atraso dessa obrigação legal implica em multa conforme prevê o art. 92 da Lei 8.212/91, combinado com os artigos 283, inciso I, alínea "f" e 373 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/99.

- 4) A seguir, informa e demonstra os critérios legais determinantes do montante da multa aplicada e expõe os fundamentos de direito que estabelecem os critérios determinantes do sujeito passivo:

O valor atualizado da multa é o previsto no art. 8º, inciso IV da PORTARIA MPS/MF Nº 19, de 10 de janeiro de 2014— DOU de 13/01/2014.

(...).

Considerando que a legislação prevê a aplicação de multa mínima de R\$1.812,87 (um mil, oitocentos e doze reais e oitenta e sete centavos) por infração e, considerando que no período fiscalizado, 07/2009 a 06/2013, o município deixou de enviar as informações em todos os meses, totalizando 48 competências, o valor da multa aplicada é de:

Nº de Meses	Valor Por Competência	Total
48	1.812,87	87.017,76

O Contribuinte apresentou Impugnação (fls. 55/57), alegando, em síntese, o que segue:

- 1) Nega que tenha fundamento a imposição de penalidade, pois:

Alega a Receita Federal que são devidos o montante de R\$ 87.017,76 (oitenta e sete mil, dezessete reais e setenta e seis centavos), referentes ao não envio digital das cópias de alvarás de construção civil e habite-se de 07/2009 a 06/2013 o que é um absurdo, tendo em tela que a informação de que tais envios eram necessários, nunca foram feitos ao Município.

Desde 1991 foi instituído que o INSS deveria fiscalizar tal envio, no entanto, jamais enviou qualquer guia de recolhimento para a multa, nem sequer existiu qualquer notificação para que o Município enviasse tais documentos, sendo impossível o Município saber todos os procedimentos que tem que adotar sem algum tipo de notificação.

- 2) Complementa estas alegações, ressaltando que:

Desde 1991 foi instituído que o INSS deveria fiscalizar tal envio, no entanto, jamais enviou qualquer guia de recolhimento para a multa, nem sequer existiu qualquer notificação para que o Município enviasse tais documentos, sendo impossível o Município saber todos os procedimentos que tem que adotar sem algum tipo de notificação.

(...).

Assim sendo, não pode a Receita agir apenas como órgão para recolher multas, devendo informar aos seus contribuintes, através de malas diretas, correspondências e demais meios de comunicação de procedimento a serem adotados, para que não prejudiquem o contribuinte como neste caso.

- 3) Reputa a multa ter “valor estratosférico” e assegura que, desde que “ficou sabendo da necessidade do envio”, passou a fazê-lo regularmente.
- 4) Requer a “anulação” da multa, por considerá-la “indevida”.

Em seguida, sobreveio julgamento proferido pela **Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento**, por meio do Acórdão de e-fls. 68 e ss, cujo dispositivo considerou a

impugnação improcedente, com a manutenção do crédito tributário exigido. É ver a ementa do julgado:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/01/2014 a 31/01/2014

TRANSMISSÃO MENSAL DE DADOS RELATIVOS A OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL. “SISTEMA SISOBRA”. CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO. IMPOSIÇÃO DA MULTA.

Constitui infração ensejadora de penalização administrativa, a não transmissão, via sistema “SISOBRA”, das informações relativas a alvarás de construção e de “habite-se” expedidos, até o dia 10 do mês seguinte ao de referência. A posterior prestação de informações, em cumprimento de intimação da RFB, não exclui a punibilidade, tampouco constitui hipótese de relevação da multa, por falta de previsão legal.

NÃO CUMPRIMENTO DA LEI, SOB O ARGUMENTO DE DESCONHECÊ-LA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. DECRETO-LEI Nº 4.657/1942.

“Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (artigo 3º do Decreto-lei nº 4.657/1942). Assim, formalmente vigente a legislação que estabelece obrigação tributária acessória e não cumprida aquela pelo Contribuinte, impõe-se a respectiva penalização, na forma aqui empreendida.

MULTA. PERCENTUAIS E VALORES DAS MULTAS APLICADAS.

No âmbito do processo administrativo fiscal, atendidos os limites e parâmetros legais pertinentes, não há o que considerar, em relação à multa aplicada, quanto à alegação de que teria “valor estratosférico”.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

O contribuinte, por sua vez, inconformado com a decisão prolatada, interpôs Recurso Voluntário (e-fls. 83 e ss), trazendo, em suma, os seguintes argumentos:

- 1) A redação do artigo 50, da Lei Federal nº 8.212/91 não deixa espaço para dúvidas. O texto é claro e com base nele, por mera ilação, não há como obrigar o Poder Público Municipal ao pagamento de multa por descumprimento de obrigação acessória.
- 2) A responsabilidade por infração acessória, nos moldes do artigo 137 do CTN, aplicável à espécie, será, de regra, de quem tenha de cumprir a obrigação, somente transferindo-se para terceiros nos casos expressamente mencionados, cuja exceção não é comportada neste caso sob análise.
- 3) A multa aplicada não merece subsistir, isto porque a multa prevista no artigo 92 da Lei Federal nº 8.212/91 é em cruzeiros, moeda esta que já foi a muito substituída e o texto legal não foi alterado por outra lei de igual ou superior hierarquia, mas por decreto e portaria, cujos instrumentos normativos não têm competência para alterar regra estabelecida em lei.
- 4) O valor fixado no Decreto nº 3.048/99, bem como os critérios determinantes do montante da multa estabelecidos na Portaria MPS/MF nº 19, de 10 de janeiro de 2014, conflita como teor do artigo 92 da Lei Federal nº 8.212/91.

- 5) Acaso as razões anteriores não serem acatadas, o que se admite somente à título de argumentação, mas na hipótese desse colendo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais não deferir as razões anteriormente expostas, este ente municipal recorrente requer, neste caso, seja aplicado o Princípio da intranscendência Subjetiva das Sanções, sendo absolutamente pertinente trazer à lume a relevância de tal princípio, posto que se a gestão municipal anterior deu causa à multa que agora é imposta ao ente municipal, ele próprio é que deverá responder por tal encargo.
- 6) Não sendo o atual gestor municipal o responsável diretamente pelas supostas irregularidades detectadas no Auto de Infração (DEBCAD nº 51.057.276-2), nem no Processo 13609.720064/2014-37, que se referem ao período fiscalizado, compreendido de 07/2009 a 06/2013, desde já justifica a indisponibilidade de recursos próprios deste ente municipal no montante informado, que para o porte do Município de Capim Branco é de alta monta, para ser imediatamente desembolsado, motivo pelo qual solicita desde já seja imposta tal penalidade ao gestor municipal da época, posto que foi ele que supostamente infringiu a norma legal e, conseqüentemente, compete a ele responder pela infração e não o ente municipal, em razão do Princípio da Intranscendência Subjetiva das Sanções, bem como nos termos da Súmula 61/5 do STJ, cujos institutos requer sejam aplicados neste caso.
- 7) A penalização do ente municipal no pagamento de multa de alta monta, que refletirá nos prejuízos que serão acarretados a sua população, em razão de irregularidade cometida por ex-gestor, viola o princípio da Eficiência da Administração Pública e da Supremacia do Interesse Público.

Em seguida, os autos foram remetidos a este Conselho para apreciação e julgamento do Recurso Voluntário.

Não houve apresentação de contrarrazões.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Matheus Soares Leite – Relator

1. Juízo de Admissibilidade.

O Recurso Voluntário é tempestivo. Sobre os demais requisitos de admissibilidade previstos no Decreto nº 70.235/72, é preciso pontuar o que segue.

Conforme narrado, o Contribuinte foi autuado por “deixar o dirigente do órgão municipal de encaminhar a Secretaria da Receita Federal do Brasil, até o dia 10 do mês seguinte, a relação de todos os alvarás para construção civil e documentos de ‘habite-se’ concedidos mensalmente, ou encaminhar fora do prazo ou apresentar com incorreções ou omissões” (fl. 33).

Em sua impugnação (e-fls. 55 e ss), o interessado alegou, simplesmente, que desconhecia a obrigação de apresentar mensalmente as informações relativas às expedições de alvarás de construções e de “habite-se”; que jamais recebeu qualquer orientação da Receita Federal a respeito e que a multa possuiria “valor estratosférico”.

Em seu apelo recursal (e-fls. 83 e ss) o recorrente trouxe, por sua vez, em suma, os seguintes argumentos: (i) ilegalidade e inconstitucionalidade da multa aplicada; (ii) ofensa ao artigo 137, I a III, do CTN; (iii) inaplicabilidade de multa estipuladas em cruzeiros; (iv) necessária aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções; (v) violação do princípio da eficiência da Administração Pública e da Supremacia do Interesse Público.

Pois bem.

Para a solução do litígio tributário, deve o julgador delimitar, claramente, a controvérsia posta à sua apreciação, restringindo sua atuação apenas a um território contextualmente demarcado. Os limites são fixados, por um lado, pela pretensão do Fisco e, por outro lado, pela resistência do contribuinte, que culminam com a prolação de uma decisão de primeira instância, objeto de revisão na instância recursal.

Nesse contexto, a impugnação promove a estabilidade do processo entre as partes, de modo que a matéria ventilada em recurso deve guardar estrita harmonia com àquela abordada pelo recorrente em sua impugnação, não podendo a parte contrária ser surpreendida com novos argumentos em sede recursal, em razão da preclusão processual, por força dos arts. 16 e 17 do Decreto 70.235/1972:

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;

(...)

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

Percebo que, no caso dos autos, o recorrente, em sede de Recurso Voluntário, trouxe novos argumentos e que sequer foram ventilados em sua impugnação, tendo operado, *in casu*, a preclusão consumativa.

Em resumo, o Recurso Voluntário não dialoga com a decisão recorrida, limitando-se a apresentar novas razões, não trazidas na impugnação, para a improcedência das acusações fiscais, tudo isso em completa inobservância à estabilidade do processo entre as partes.

Dessa forma, não devem ser conhecidas às razões/alegações que não foram suscitadas na impugnação, tendo em vista a ocorrência da preclusão processual, conforme preceitua o artigo 17 do Decreto nº 70.235/72. A propósito, o instituto da preclusão existe para evitar a deslealdade processual, e tendo em vista que as questões trazidas no Recurso Voluntário não foram debatidas em primeira instância, fica prejudicada, conseqüentemente, a dialética no debate da controvérsia instaurada.

Ademais, não há que se invocar o princípio da verdade material para transpor mandamentos expressamente previstos no Decreto nº 70.235/72, em nítido desrespeito à legislação de regência do Processo Administrativo Fiscal, mormente considerando que, no caso, o litígio em relação às matérias arguidas pelo recorrente sequer foi instaurado.

Entendo, pois, que não há como conhecer do recurso quando a recorrente baseia seu pleito em teses não aventadas em sede de impugnação, por ter operado a preclusão consumativa.

Por fim, sobre as alegações de inconstitucionalidade/ilegalidade, cabe esclarecer que já está sumulado o entendimento segundo o qual falece competência a este Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade da lei tributária:

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

Tem-se, pois, que não é da competência funcional do órgão julgador administrativo a apreciação de alegações de ilegalidade ou inconstitucionalidade da legislação vigente. A declaração de inconstitucionalidade/ilegalidade de leis ou a ilegalidade de atos administrativos é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário, outorgada pela própria Constituição Federal, falecendo competência a esta autoridade julgadora.

Há que se esclarecer que a este Conselho Administrativo de Recursos Fiscais incumbe o controle de legalidade dos atos **praticados** pela administração tributária, em consonância e compatibilidade com a legislação de regência. Ou seja, cabe analisar se o auto de infração lavrado em face do sujeito passivo está de acordo com a lei tributária vigente.

Nesse sentido, o controle ora exercido não alcança atos futuros, de modo que também por este motivo não é possível conhecer do pedido formulado pelo recorrente, no sentido de se determinar a abstenção da Receita Federal, de praticar atos que eventualmente o penalizem.

Dessa forma, entendo pelo não conhecimento do apelo recursal.

Conclusão

Ante o exposto, voto por NÃO CONHECER do Recurso Voluntário.

É como voto.

(documento assinado digitalmente)

Matheus Soares Leite