MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

ACÓRDÃO GERADO NO PGD-CARF PROCESSO 13642.720297/2015-12

Processo nº	13642.720297/2015-12
Recurso	Voluntário
Acórdão nº	**2201-007.121 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária**
Sessão de	05 de agosto de 2020
Recorrente	MAP MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA
Interessado	FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Ano-calendário: 2010

ALEGAÇÕES NOVAS. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. CAUSA DE PEDIR RECURSAL AUSENTE.

O Recurso Voluntário deve ater-se às 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 em decorrência da preclusão processual.

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.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em não conhecer do presente recurso voluntário, por este tratar exclusivamente de temas estranhos 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 Kushiyama, 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 as GFIP's das competências de 01.2010 a 12.2010 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$ 6.000,00 (fls. 7).

A empresa foi devidamente notificada da autuação e apresentou, tempestivamente, Impugnação de fls. 2, alegando, em preliminar, que os arquivos que supostamente foram entregues fora do prazo foram retransmitidos, já que os arquivos originais não constavam como entregues no sistema da Previdência Social e, no mérito, que os arquivos GFIP's são muito falhos e sempre consta no sistema da Previdência que não foram entregues no prazo, sendo o motivo pelo qual acabava realizando a retransmissão das respectivas declarações.

Com base em tais alegações, a empresa autuada requereu a procedência da impugnação e o cancelamento do Auto de Infração.

Os autos foram encaminhados para apreciação da peça impugnatória e, aí, em Acórdão de fls. 14/16, a 8ª Turma da DRJ Belo Horizonte - MG entendeu por julgá-la improcedente, conforme se pode observar dos trechos transcritos abaixo:

> "(...) o julgador administrativo, por força de sua vinculação ao texto da norma legal e ao entendimento que a ele dá o Poder Executivo, deve limitar-se a aplicar a legislação, sem emitir juízo de valor acerca da sua constitucionalidade ou de outros aspectos de sua validade.
>
> [...]
>
> Em sua defesa, o contribuinte afirma que apresentou a GFIP no prazo e que está apresentando documentação que comprova a sua alegação.
>
> De acordo com o Manual da SEFIP, Versão 8.4 - Capítulo I (Item 11 - Comprovantes de recolhimento do FGTS e prestação das informações ao FGTS e à Previdência Social e 11.2 – Comprovantes para a Previdência Social), a entrega de GFIP/SEFIP para a Previdência Social pode ser comprovada mediante a exibição dos seguintes documentos:
>
> a) Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pelo Conectividade Social;
>
> b) Comprovante de Declaração à Previdência;
>
> c) Comprovante/Protocolo de Solicitação de Exclusão.
>
> Tais documentos são aqueles que podem ser considerados aptos a comprovar o envio da GFIP no prazo.
>
> Portanto, como em relação à(s) GFIP considerada(s) na autuação, o contribuinte não apresentou nenhum desses documentos (que comprovem o envio da declaração no prazo legal), está correta a aplicação de penalidade pelo atraso na entrega da GFIP."

Na sequência, a empresa autuada foi devidamente intimada da decisão de 1ª instância em 24.08.2019 (fls. 19) e entendeu por apresentar Recurso Voluntário de fls. 22, protocolado 24.09.2019, 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

Documento nato-digital

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, as alegações recursais não foram suscitadas em sede de impugnação e, portanto, hão de ser consideradas como alegações novas, daí por que o recurso não deve ser conhecido.

A propósito, confira-se que a empresa recorrente encontra-se por sustentar está enquadrada como microempresa optante pelo Simples Nacional, de modo que a aplicação da multa neste valor é incabível, uma vez que a empresa não foi notificada pela não entrega da SEFIP, bem assim que, ainda que a multa fosse cabível, deveria ter sido aplicada no valor de R$ 500,00 com redução de 50% caso tivesse sido paga dentro do prazo de 30 (trinta) dias. Além do mais, a empresa também dispõe que o nosso país atravessa uma séria crise financeira e que o Governo Federal não pode aplicar a multa para poder cobrir supostos rombos em seu caixa, sendo que se a empresa tivesse de ser penalizada, deveria sê-lo de acordo com um valor que suportasse de acordo com suas condições e à luz do seu enquadramento como microempresa.

Decerto que quando oferecimento da impugnação a empresa recorrente não arguiu quaisquer questões a respeito do seu enquadramento como microempresa nem tampouco que o Governo Federal não poderia aplicar a multa para poder cobrir os supostos rombos em seu caixa, sendo que não caberia fazê-lo, agora, em sede de Recurso Voluntário.

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 Neves[1] 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

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

Documento nato-digital

> 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 Cunha[2] 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 § 1° 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 oficio, 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 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

[2] DIDIER JR. Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais. vol. 3. 13. ed. reform. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 143-144.

Documento nato-digital

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 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)."

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).

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,

Documento nato-digital

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.

Além do mais, note-se 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.

Conclusão

Por todo o exposto e por tudo que consta nos autos, voto por não conhecer do presente recurso voluntário, uma vez que suas alegações não foram suscitadas em sede de impugnação e não foram objeto de debate por parte da autoridade judicante de 1ª instância.

(documento assinado digitalmente)

Sávio Salomão de Almeida Nóbrega

Documento nato-digital