



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 14337.000024/2007-56
Recurso Voluntário
Acórdão nº 2201-008.834 – 2ª Seção de Julgamento / 2ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 08 de junho de 2021
Recorrente LINAVE LUIZ IVAN NAVEGACAO LTDA
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/11/2004 a 30/06/2006

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 litígio 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, Savio Salomao de Almeida Nobrega (suplente convocado), Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Carlos Alberto do Amaral Azeredo (Presidente)

Relatório

Cuida-se de Recurso Voluntário de fls. 195/200, interposto contra decisão da DRJ em Belém/PA de fls. 183/187, a qual julgou procedente o lançamento por descumprimento de obrigação acessória (apresentação de GFIP com omissão de fatos geradores – CFL 68), conforme descrito no auto de infração DEBCAD 37.087.892-2, de fls. 06/10, lavrado em

23/05/2007, referente ao período de 11/2004 a 06/2006, com ciência da RECORRENTE em 22/06/2007, conforme assinatura no próprio auto de infração.

O crédito tributário objeto do presente processo administrativo foi aplicado com base no art. 32, IV, §5º, da Lei nº 8.212/91, combinado com o art. 225, 1V, §4º do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, no valor histórico de R\$ 217.787,87.

Dispõe o relatório da infração (fls. 11/12) que a empresa apresentou GFIPs, no período fiscalizado, com dados inexatos no que se refere a contribuição de segurados empregados, bem como sobre a retirada de pró-labore de seus sócios.

A indicação das informações não apresentadas em GFIP encontram-se nos anexos de fls. 14/60.

De acordo com o relatório fiscal da aplicação da multa (fl. 13), para efeito da aplicação da mesma, a fiscalização aplicou o valor correspondente a 100% do valor devido relativo a contribuição não declarada, limitada por competência a um valor mínimo em razão do número de total de segurados da empresa, resultando no montante de R\$ 217.787,87 (fl. 14).

Impugnação

A RECORRENTE apresentou sua Impugnação de fls. 71/72 em 20/07/2007. Ante a clareza e precisão didática do resumo da Impugnação elaborada pela DRJ em Belém/PA, adota-se, *ipsis litteris*, tal trecho para compor parte do presente relatório:

5. A empresa foi notificada mediante entrega pessoal em 22/06/2007, e protocolizou tempestivamente, em 20/07/2007, impugnação ao lançamento, por intermédio do instrumento de fls. 66/67, acompanhada dos anexos de fls. 68 a 110, requerendo sua insubsistência, sob o argumento, em síntese, de que corrigiu a falta apontada, conforme cópias dos Protocolos de Envio das respectivas GFIP.

Em suma, alegou desconhecer que o sistema de recebimento das GFIPs não mais efetua a somatória das informações prestadas, mas sim a substituição pelo último envio, o que acabou causando a aparente falta de prestação de envio de informações. Assim, solicitou a relevação ou nulidade total da multa aplicada, tendo em vista que corrigiu as falhas indicadas.

Da Decisão da DRJ

Quando da apreciação do caso, a DRJ em Belém/PA julgou procedente o lançamento, conforme ementa abaixo (fls. 183/187):

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Data do fato gerador: 23/05/2007

APRESENTAÇÃO DE GFIP COM DADOS NÃO CORRESPONDENTES A TODOS OS FATOS GERADORES. CORREÇÃO DA FALTA. ATENUAÇÃO.

Apresentar Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP com dados não correspondentes aos fatos geradores de todas as contribuições previdenciárias, constitui infração ao artigo 32, inciso IV, parágrafo 5º da Lei 8.212/91.

A multa somente será relevada se o infrator cumulativamente: formular pedido e corrigir a falta, dentro do prazo de impugnação, ainda que não contestada a infração, desde que seja o infrator primário e não tenha ocorrido nenhuma circunstância agravante, a teor do § 1º do art. 291 do Decreto nº 3.048/99 e alterações posteriores.

A correção total da falta pelo contribuinte possibilita a atenuação da multa aplicada, nos termos do inciso V do art. 292 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99 e alterações posteriores.

LANÇAMENTO PROCEDENTE COM ATENUAÇÃO DA MULTA APLICADA.

Lançamento Procedente

Nota-se que, apesar de ter julgado procedente o lançamento, a DRJ reduziu o valor da multa aplicada. Isto porque a autoridade julgadora de primeira instância entendeu que, a despeito da RECORRENTE ter logrado êxito em comprovar a correção da falta objeto da presente autuação em todas as competências e estabelecimentos até o termo final do prazo para impugnação, a mesma não era primária, tendo sido autuada em ação fiscal anterior através do AI nº 35.794.575-1 (que teve trânsito em julgado administrativo em 27/10/2005). Assim, não preenche todos os requisitos do art. 291, §1º, do RPS para que ocorresse a relevação da multa.

Porém, entendeu ser possível a atenuação da multa em 50%, com base no art. 655, §4º, art. 291 e art. 292, V, todos do RPS, resultando no montante de R\$ 108.893,94.

Do Recurso Voluntário

A RECORRENTE, devidamente intimada da decisão da DRJ em 07/03/2008, conforme AR de fls. 189, apresentou o recurso voluntário de fls. 195/200 em 08/04/2008.

Em suas razões, a RECORRENTE defende que o limite da multa em razão do número de empregados deve ser considerado todo o período fiscalizado, e não por competência. Ou seja, defende que a Lei nº 8.212/91 não estabelece limite da multa para cada competência, mas sim para todo o período fiscalizado.

Conclui, nesse aspecto, que não pode haver desdobramentos que impliquem em exigências não previstas na lei sejam de caráter direto, ou seja, na instituição de tributo ou multa, seja indiretamente, por interpretação que venha a agravar a situação do contribuinte, devendo tal multa decorrer de lei, sob pena da sua completa invalidade.

Ao final de seus argumentos, baseando-se em jurisprudência colacionada à peça recursal, alega que não há possibilidade de se corrigir o crédito tributário lançado por meio da taxa SELIC.

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

Despacho de Saneamento

Em 30/10/2020, este Conselheiro Relator proferiu o Despacho de Saneamento de fls. 218/219 para que a unidade responsável verificasse a situação dos processos que tinham por objeto o lançamento de obrigações principais originadas na mesma fiscalização que o presente lançamento de multa CFL 68, uma vez que esta é um reflexo do lançamento de obrigações principais.

Em 28/12/2020, o especialista responsável proferiu o despacho de devolução de fl. 221, através do qual fez a seguinte observação acerca da NFLD de obrigação principal:

NFLD/AIOP principal (observações): A empresa corrigiu a falta, tacitamente confessando a ocorrência dos fatos geradores apontados pela Fiscalização. Em sede de recurso voluntário, o Contribuinte não contesta a ocorrência dos Fatos Geradores, atendo-se a questões gerais de Direito Tributário.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Relator.

O recurso voluntário é tempestivo, no entanto trata apenas de questões sobre as quais não foi instaurado o litígio com a impugnação, razão pela qual o mesmo não merece conhecimento, conforme adiante explanado.

PRELIMINAR

Dos argumentos acerca do limite máximo da multa e da aplicação da taxa SELIC: não conhecimento das razões recursais

O cerne do recurso, apresentado pela RECORRENTE, repousa na alegação de que, à época da lavratura do auto de infração, a multa prevista no art. 32, §5º, estava limitada a 20 vezes o valor mínimo estabelecido, e que este valor apenas deveria ser aplicado uma única vez para todo o período do auto de infração, e não um valor limite em cada competência. Assim, defendeu que a multa deveria ser de R\$ 23.139,00, e não de R\$ 108.893,94 (já considerando a atenuação promovida pela DRJ).

De igual forma, abriu tópico para questionar a correção monetária do crédito tributário com base na taxa SELIC.

Contudo, referidas razões de defesa foram apresentadas somente em sede recursal; ou seja, não foram levadas à apreciação da autoridade julgadora de primeira instância quando da apresentação da impugnação, razão pela qual o seu conhecimento, neste momento processual, violaria o princípio da não supressão de instância.

A RECORRENTE ventilou em sua impugnação tão-somente alegações sobre a relevância da multa em razão da correção da falta no prazo para defesa, já que apresentou novas GFIPs com as informações corretas. Ou seja, reconheceu tacitamente que houve, sim, omissão em GFIPs.

Quanto à taxa SELIC, a RECORRENTE não manifestou qualquer alegação em sua impugnação.

Em razão do exposto, 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) Cláudia Cristina Noira Passos da Costa Develly Montez. Publicado em 11.12.2018).”

Sendo assim, entendo que não merecem ser conhecidas as razões recursais apresentadas deste tópico, por inovar a matéria de defesa levada à apreciação da DRJ.

Ademais, como bem mencionado pelo despacho de devolução de fl. 221, ao corrigir a falta em GFIP, a contribuinte confessou tacitamente a ocorrência dos fatos geradores apontados pela fiscalização, sendo de rigor a aplicação da presente multa pelo descumprimento da obrigação acessória de declarar em GFIP todos os fatos geradores das contribuições previdenciárias.

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