



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10814.013840/2009-68
Recurso Voluntário
Acórdão nº 3301-007.737 – 3ª Seção de Julgamento / 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 19 de fevereiro de 2020
Recorrente AMERICAN AIRLINES INC.
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Data do fato gerador: 24/12/2009

VÍCIO NO ATO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO.

A motivação e finalidade do ato administrativo são supridas quando da elaboração do relatório fiscal que detalham as conclusões do trabalho fiscal e as provas dos fatos constatados. As discordâncias quanto às conclusões do trabalho fiscal são matérias inerentes ao Processo Administrativo Fiscal e a existência de vícios no auto de infração deve apresentar-se comprovada no processo.

PENALIDADE ADMINISTRATIVA. ATRASO NA ENTREGA DE DECLARAÇÃO OU PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. DENÚNCIA ESPONTÂNEA. INAPLICABILIDADE.

A denúncia espontânea não alcança as penalidades infligidas pelo descumprimento de deveres instrumentais, como os decorrentes da inobservância dos prazos fixados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para prestação de informações à administração aduaneira, mesmo após o advento da nova redação do art. 102 do Decreto-Lei nº 37/1966, dada pelo art. 40 da Lei nº 12.350, de 2010.

INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS TRIBUTÁRIAS. INCOMPETÊNCIA. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 2 DO CARF.

Este Colegiado é incompetente para apreciar questões que versem sobre constitucionalidade das leis tributárias.

Recurso Voluntário Negado

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Winderley Moraes Pereira – Presidente e Relator

Participaram da presente sessão de julgamento os conselheiros Winderley Moraes Pereira (Presidente), Marcelo Costa Marques d'Oliveira, Valcir Gassen, Liziane Angelotti Meira, Marco Antonio Marinho Nunes, Ari Vendramini, Salvador Cândido Brandão Junior e Semíramis de Oliveira Duro.

Relatório

Por bem descrever os fatos adoto, com as devidas adições, o relatório da primeira instância que passo a transcrever.

De acordo com o Auto de Infração (fls. 04/09), trata-se de crédito tributário lançado pela fiscalização, no montante de R\$ 5.000,00, contra a companhia aérea identificada, lavrado em 28/12/2009, referente à multa decorrente do embarço e/ou impedimentos à ação da fiscalização, por meio omissivo, ao não distribuir a declaração de bagagem acompanhada (DBA) a passageiros de vôos internacionais.

2. Tal infração teve como fundamento legal os dispositivos previstos no artigo 107, inciso IV, alínea “c” do Decreto-Lei nº 37, de 1966 combinado com o artigo 15, da IN SRF nº 117/1998 e com o artigo 4º da Instrução Normativa nº 120, de 1.998.

3. Informa a autoridade aduaneira (fls. 5/6) que:

" Em procedimento de vigilância de vistoria de bagagens acompanhadas, no Terminal de Desembarque Internacional de Passageiros TPS 2, no dia 24/12/2009 a equipe de plantão constatou que, nos sistema de Informação de Vôos da INFRAERO (SIV) estava informado que: o vôo AA995, operado pela AMERICAN AIRLINES INC, CNPJ nº 36.212.637/0001-99, foi programado para às 10h45, pousou às 10h49 e efetivamente calçou às 10h58 com 212 passageiros.

No momento em que os viajantes do referido vôo se dirigiam à Alfândega foi constatado que apenas parte dos passageiros portavam a Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA), de forma que apresentavam apenas uma DBA por família.

Ainda faz-se constar neste auto que, foi indagado junto aos passageiros daquele vôo o motivo de todos não portarem a referida DBA devidamente preenchida para apresentação à Autoridade Fiscal da Alfândega. Foi informado à fiscalização que os passageiros foram orientados pelos funcionários da empresa transportadora, conforme se pode constatar dos termos de testemunho apresentados no Anexo Único, a preencher apenas 01 (uma) DBA por família.

(...)

As orientações precipitadas por parte da empresa transportadora ocasionam transtornos e dificuldades à fiscalização, já que, em momentos de grande fluxo de passageiros a RFB se vê obrigada a abrir mão do correto recolhimento do formulário ou causar desordem no fluxo de saída de passageiros por conta de exigir que muito retornem ao saguão de esteiras pra preencher as DBA'S restantes. De qualquer maneira, a empresa de transporte aéreo não cumpriu seu dever estabelecido pela legislação causando embarço e dificuldades desnecessárias à alfandega.

(...)"

DA IMPUGNAÇÃO

4. A Impugnante apresentou defesa, às fls. 25/53 em 11/02/2010, aduzindo que:

4.1. a multa imposta seja cancelada, seja em razão de inexistir previsão legal que imponha à Impugnante a obrigação de entregar a DBA aos passageiros; seja em virtude desse fato não acarretar em embarço ou dificuldade à fiscalização aduaneira, tendo em vista que no momento da entrega da DBA inexistia fiscalização em curso, bem como a mesma não tem por finalidade investigar a Impugnante;

4.2. na hipótese de serem ultrapassadas as questões de mérito que refutam a exigência tributária, mister se faz o cancelamento integral das multas em razão da comprovada ausência de dolo da Impugnante ou prejuízo à Administração Pública, nos termos do artigo 736, do Regulamento Aduaneiro.

A Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento negou provimento à impugnação. A decisão foi assim ementada.

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Data do fato gerador: 24/12/2009

EMBARÇO À FISCALIZAÇÃO. NÃO DISTRIBUIÇÃO DE DECLARAÇÃO DE BAGAGEM ACOMPANHADA.

A falta de distribuição pela companhia aérea de formulário de Declaração de Bagagem Acompanhada (DBA) caracteriza embarço à fiscalização.

RELEVANÇAÇÃO DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA. INCOMPETÊNCIA DAS DELEGACIAS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL DE JULGAMENTO.

Compete ao Subsecretário de Tributação e Contencioso, conforme art. 4.º da Portaria RFB 268/2012, por delegação do Ministro da Fazenda, a relevância da aplicação de penalidades relativas a infrações em que não tenha resultado falta ou insuficiência do recolhimento de tributos federais (Decreto-lei 1.042/69, Art. 4.º, caput), não cabendo, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento pronunciamento com relação à eventual pedido neste sentido.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Irresignada com a decisão, a Recorrente interpôs recurso voluntário, repisando as alegações da impugnação.

É o relatório.

Voto

Conselheiro Winderley Moraes Pereira, Relator.

O recurso é voluntário e tempestivo e atende aos demais requisitos de admissibilidade, merecendo, por isto, ser conhecido.

Atribuição da Receita Federal para definir obrigações acessórias

A Recorrente tece nos seus argumentos diversas considerações acerca da obrigação das companhias aéreas entregarem a DBA aos seus passageiros.

A exigência estava prevista à época dos fatos no art. 4º da IN SRF nº 120/1998.

Art. 4º Ficam as empresas de transporte internacional de passageiros responsáveis pela distribuição, em cada viagem, dos formulários da DBA.

Parágrafo único. O espaço reservado, no verso do formulário, para fins de promoção institucional ou comercial, poderá ser utilizado pelas empresas de transporte a que se refere o caput ou por qualquer outra empresa nacional. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa SRF nº 140, de 26 de novembro de 1998) (grifo nosso)

Em que pese os argumentos apresentados pela Recorrente, que a instrução normativa não poderia instituir obrigações às companhias aéreas. A definição de obrigação acessória é assunto pertinente aos órgãos da administração tributária, para confirmar este entendimento, basta a análise da matéria do ponto de vista dos diplomas legais disciplinadores da matéria. Inicialmente o art. 113 do Código Tributário Nacional definiu o que vem a ser obrigação principal e obrigação acessória.

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos

§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

Nos termos do Código, a obrigação acessória é prestação comissiva ou omissiva prevista na legislação tributária, no interesse da arrecadação ou fiscalização dos tributos e não se confunde com a obrigação principal de recolhimento tributário. Não há como falar em obrigação acessória ligada a lançamento, mas a obrigação de fazer ou não fazer do sujeito passivo.

A alegação que a obrigação acessória somente poderia ser definida em lei e não em normas administrativas, não encontra respaldo nas normas de direito tributário, pois, no art. 113 do CTN é esclarecido, de forma cristalina, que a obrigação acessória nasce da legislação tributária. A legislação tributária abarca outros institutos normativos, tais como decretos e normas complementares como preceitua o art. 96 também do CTN. Ao analisar a questão Luciano Amaro afirma que nos casos em que a obrigação acessória foi definida por ato de autoridade administrativa, pode-se dizer que decorre de “lei” diante do caráter de vinculação legal da administração tributária.

Parece que ao dizer serem as obrigações acessórias decorrentes da legislação tributária, o Código quis explicitar que a previsão dessas obrigações pode estar não em “lei”, mas em ato de autoridade que se enquadre no largo conceito de “legislação tributária” dado no art. 96; mesmo, porém que se ponha em causa um dever de utilizar certo formulário escrito em ato de autoridade, melhor seria dizer que a obrigação, em situações como esta, decorre da lei, pois nesta é que estará o fundamento com base no qual a autoridade pode exigir tal ou qual formulário, cujo formato tenha ficado a sua descrição. E, obviamente, também nessas situações, o nascimento do dever de alguém cumprir tal obrigação instrumental surgirá, concretamente, quando ocorrer o respectivo fato gerador”. (*Luciano Amaro, Direito Tributário Brasileiro, 16ª ed., São Paulo, Saraiva. pg. 276-277*).

Confirmando a atribuição da Receita Federal de definir obrigações tributárias, foi editada a MP 1.788/98, convertida posteriormente na Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, que no seu artigo 16, torna incontestada a atribuição da Receita Federal para dispor sobre as obrigações acessórias.

Art. 16. Compete à Secretaria da Receita Federal dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados, estabelecendo, inclusive, forma, prazo e condições para o seu cumprimento e o respectivo responsável

Conforme descrito a Receita Federal possui a competência legal para criar e regular obrigações acessórias referentes aos tributos por ela administrados. Destarte, quaisquer declarações, controles e prazos referentes a tributos sobre o seu controle, são de cumprimento obrigatório pelos intervenientes do comércio exterior e o seu descumprimento enseja a aplicação das penalidades pertinentes.

A inaplicabilidade do princípio da boa-fé e da ausência de dano no descumprimento das obrigações acessórias

Quanto à discussão sobre dano ou prejuízo a administração aduaneira e aplicação do princípio da boa-fé no descumprimento das obrigações acessórias, também não se aplica nestes casos. A responsabilidade tributária independe da intenção do agente, nos termos previstos no art. 136, do CTN.

Art. 136. Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infrações da legislação tributária independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato.

O texto legal explicita a posição adotada no Código, de afastar as características subjetivas para análise da responsabilidade. As sanções estão previstas em lei e salvo disposição em contrário, não consideram o instituto da subjetividade, não sendo considerada na aplicação da penalidade, a intenção do agente no ato comissivo ou omissivo.

A ausência da necessidade de comprovação do dolo fica mais evidente, quando aplicada aos tributos e controles aduaneiros, que na sua origem não possuem caráter arrecadatório, mas de controle e segurança da soberania nacional. As obrigações aduaneiras, tanto principais, quanto acessórias, são determinadas em função de decisões administrativas e políticas de Estado. As obrigações acessórias, definidas no controle aduaneiro, caminham em conjunto com os controles administrativos e fitossanitários. Todas as informações exigidas nas declarações tipicamente aduaneiras são relevantes e determinam critérios de riscos que levam a níveis diferenciados de controle aduaneiro, inclusive podendo definir a ausência total da verificação física das mercadorias importadas. Daí a definição de sanções aplicáveis a descumprimento de obrigações acessórias. A falta ou informação em atraso prejudicam sobremaneira o controle, portanto, a penalidade aplicada vem no intuito de estimular o correto cumprimento das obrigações acessórias, punindo aquele que falta com as informações nos termos previstos pela norma.

Inaplicabilidade da retroatividade benigna

Alega a Recorrente que a IN RFB nº 1.059/2010 revogou a IN SRF nº 120/1998 e a exigência que as companhias aéreas distribuíssem a DBA aos seus passageiros.

Quanto à retroatividade benigna pleiteada pela Recorrente, entendo que não é aplicada ao presente caso, haja vista, que o descumprimento da obrigação de entrega da DBA aos passageiros estava prevista em instrução normativa à época dos fatos. Mesmo, considerando alterações promovidas pela IN RFB nº 1.059/2010, a época dos fatos que motivaram o lançamento fiscal, a IN SRF 120/1998 estava em vigência e trazia a determinação que as companhias aéreas entregassem a DBA aos seus passageiros e a revogação desta instrução normativa em momento posterior aos fatos não afasta o descumprimento da obrigação acessória por parte da Recorrente. Ademais, considerando o caráter informativo e de controle, constante das declarações aduaneiras, não há como afastar o prejuízo causado aos controles tributários e aduaneiros.

Portanto, aqui não há como prosperar o argumento da aplicação de retroatividade benigna em relação ao prazo para o descumprimento da obrigação de entregar a DBA aos passageiros.

A impossibilidade de relevação da multa

Pede a Recorrente que seja analisada a possibilidade de relevação da multa nos termos previstos no art. 736 do Regulamento Aduaneiro. Entendo que a matéria não pode ser provida neste julgamento. A decisão para relevação da penalidade é matéria afeita ao Ministro da Fazenda não cabendo analisar esta matéria em sede de julgamento administrativo.

Enquadramento legal da penalidade aplicada

A penalidade aplicada consta da alínea “c”, do inciso IV, do art. 107 do DL nº 37/66, que trata da multa por embarço a fiscalização.

Art. 107. Aplicam-se ainda as seguintes multas:

(...)

IV - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais):

(...)

c) a quem, por qualquer meio ou forma, omissiva ou comissiva, embarçar, dificultar ou impedir ação de fiscalização aduaneira, inclusive no caso de não apresentação de resposta, no prazo estipulado, a intimação em procedimento fiscal;

No caso em tela, a indicação no enquadramento legal da alínea “c” do art. 107, do DL nº 37/66, que determina a penalidade para os casos de embarço a fiscalização se amolda perfeitamente ao fato identificado nos autos, pois, a discussão travada em todo o processo, versa sobre o descumprimento da obrigação da Recorrente em entregar os formulários de DBA aos seus passageiros, que motivou dificuldades para realização dos procedimentos de fiscalização da autoridade aduaneira.

Diante do exposto, voto por negar provimento ao recurso voluntário.

(documento assinado digitalmente)

Winderley Moraes Pereira - Relator