MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

PROCESSO	10925.000368/2008-65
ACÓRDÃO	9303-016.555 – CSRF/3ª TURMA
SESSÃO DE	19 de fevereiro de 2025
RECURSO	ESPECIAL DO CONTRIBUINTE
RECORRENTE	EMPACOTADORA DE ALIMENTOS SANTO EXPEDITO LTDA.
INTERESSADO	FAZENDA NACIONAL

Assunto: Processo Administrativo Fiscal

Exercício: 2006

RESPONSÁVEL SOLIDÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. PRECLUSÃO PROCESSUAL.

A impugnação instaura a fase litigiosa do procedimento fiscal para o impugnante, ocorrendo a preclusão processual para os demais interessados que não apresentarem impugnação, salvo no caso de matéria de ordem pública. Além da matéria impugnada, a impugnação tem, como um de seus elementos caracterizadores, o próprio impugnante: isso significa que o processo fiscal será instaurado apenas com relação a quem apresentou impugnação e na medida da matéria impugnada. Nessa linha, se apenas o devedor principal apresentar impugnação, o processo administrativo será instaurado com relação apenas a ele, ocorrendo a preclusão processual quanto aos demais responsáveis solidários que não se manifestaram.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, em não conhecer do Recurso Especial interposto pelo responsável solidário revel, vencida a relatora, Conselheira Tatiana Josefovicz Belisario, que votou pelo conhecimento. Designado para redigir o voto vencedor o Conselheiro Vinícius Guimarães.

Assinado Digitalmente

Tatiana Josefovicz Belisário – Relatora

Assinado Digitalmente

Vinícius Guimarães – Redator Designado

Assinado Digitalmente

Régis Xavier Holanda – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os julgadores Rosaldo Trevisan, Semíramis de Oliveira Duro, Vinícius Guimarães, Tatiana Josefovicz Belisário, Dionísio Carvallhedo Barbosa, Alexandre Freitas Costa, Denise Madalena Green e Régis Xavier Holanda (Presidente).

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Especial apresentado pelo Contribuinte em face do Acórdão nº **3401-008.931**, de 25 de março de 2021, que, ao julgar Recurso Voluntário do contribuinte, decidiu, por maioria de votos, em negar provimento ao Recurso Voluntário., em acórdão assim ementado:

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Exercício: 2006

CONTRADITÓRIO. PROVA. PRESCINDÍVEL.

O contraditório não é inesgotável; encontra barreira na necessidade ou praticidade da produção da prova.

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROVA TESTEMUNHAL. IMPOSSIBILIDADE.

Não há previsão legal de audiência de instrução no processo administrativo fiscal, o que torna impraticável a oitiva de testemunhas, podendo a tomada de oitiva ser substituída por apresentação de declarações escritas.

DILIGÊNCIA. PROVA PERICIAL.

Diligência para produção de prova pericial em sede de processo administrativo fiscal não se presta à produção de prova de fato a cargo das partes ou a análise de aplicação do direito aos fatos.

VINCULAÇÃO. PROCESSOS FINDOS. IMPOSSIBILIDADE.

Impossível o reconhecimento da vinculação quando todos os demais processos decorrentes, conexos ou reflexos se encontram julgados por Turmas Ordinárias desta Casa.

ASSUNTO: NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA Exercício: 2006

DANO AO ERÁRIO. LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS. SÚMULA CARF 160.

A aplicação da multa substitutiva do perdimento a que se refere o § 3º do art. 23 do Decreto-lei nº 1.455, de 1976 independe da comprovação de prejuízo ao recolhimento de tributos ou contribuições.

MULTA. PERDIMENTO. CESSÃO DE NOME. SÚMULA CARF 155.

A multa prevista no art. 33 da Lei nº 11.488/07 não se confunde com a pena de perdimento do art. 23, inciso V, do Decreto Lei nº 1.455/76, o que afasta a aplicação da retroatividade benigna definida no art. 106, II, "c", do Código Tributário Nacional.

OPERAÇÃO DE IMPORTAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA ORIGEM LÍCITA DOS RECURSOS. FATO PRESUNTIVO DA INTERPOSIÇÃO FRAUDULENTA.

A falta da comprovação da origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados na operação configura interposição fraudulenta presumida na importação. Nos termos do art. 23, inciso V, e § 2º, do Decreto-Lei no 1455/1976, a conduta constitui dano ao erário, sendo sancionada com multa equivalente ao valor aduaneiro da mercadoria, se impossibilitada a aplicação da pena de perdimento.

A discussão travada diz respeito a Auto de Infração lavrado para a cobrança de multa no valor aduaneiro de mercadorias importadas em 2006 e 2007 em substituição a pena de perdimento, por violação ao art. 23, V do Decreto-Lei nº 1.455/1976, com atribuição de solidariedade passiva, nos termos do artigo 124, I do CTN

Foram elencados como sujeito passivo a empresa EMPACOTADORA DE ALIMENTOS SANTO EXPEDITO LTDA., Importadora, e CAMIL ALIMENTOS S/A, real adquirente, na condição de responsável solidária(fl. 1.417)

A exigência foi impugnada exclusivamente pela contribuinte EMPACOTADORA DE ALIMENTOS SANTO EXPEDITO LTDA. e foi mantida integralmente pela DRJ, em decisão não unânime.

Interposto Recurso Voluntário a este CARF, também exclusivamente pela contribuinte EMPACOTADORA DE ALIMENTOS SANTO EXPEDITO LTDA., sendo integralmente mantida a decisão da DRJ, por decisão também não unânime.

Diante de tal decisão, a contribuinte CAMIL ALIMENTOS S/A interpôs Recurso Especial alegando divergência de interpretação acerca da caracterização da interposição fraudulenta, indicando como paradigma o Acórdão nº **3201-003.502**.

Em contrarrazões a Fazenda Nacional postula pela inadmissibilidade do Recurso especial, posto que a “recorrente CAMIL ALIMENTOS S/A deixou de apresentar impugnação ao auto de infração” e “deixou novamente de apresentar recurso voluntário”. Quanto ao mérito, pugna pelo não provimento do Recurso Especial.

Os autos foram a mim distribuídos por sorteio.

VOTO VENCIDO

Conselheira **Tatiana Josefovicz Belisário**, Relatora

I. Admissibilidade

A questão atinente à admissibilidade suscitada pela Procuradoria da Fazenda Nacional em seu Recurso Especial é de extrema relevância.

Como destacado, a ora Recorrente, CAMIL ALIMENTOS S.A., indicada como responsável solidária pelo lançamento, não apresentou Impugnação e nem Recurso Voluntário nos presentes autos. Tais peças de defesa foram apresentadas exclusivamente pela devedora principal, EMPACOTADORA DE ALIMENTOS SANTO EXPEDITO LTDA., que, ao seu turno, não interpôs Recurso Especial.

Logo, em face do contribuinte CAMIL ALIMENTOS S.A. não teria ocorrido a instauração do contencioso mediante impugnação específica do lançamento.

Tanto a impugnação/recurso voluntário, como o recurso especial, possuem exatamente o mesmo objeto: caracterização ou não da interposição fraudulenta na importação. Ou seja, ambos os contribuintes manifestam o mesmo objeto de irresignação. Logo, não há como negar que a matéria recursal não é inovadora, não há falar em preclusão material.

Nesse sentido destaco que, nos termos da Súmula CARF nº 71, “todos os arrolados como responsáveis tributários na autuação são parte legítima para impugnar e recorrer acerca da exigência do crédito tributário e do respectivo vínculo de responsabilidade”. Na hipótese, ambos discutem exatamente a exigência do crédito (multa decorrente de infração aduaneira).

É imprescindível que se tenha essa premissa fixada antes de se adentrar ao debate processual: o objeto da impugnação apresentada é a materialidade do crédito constituído. Não se discute o vínculo de solidariedade, mas a própria exigência fiscal. Ou seja, a defesa apresentada por um dos solidários aproveita a todos os demais. Esse também é o mérito do recurso especial, a extinção da obrigação, aproveitando a todos os devedores solidários. Não há distinção de objeto. Caso se conclua pela extinção da obrigação lançada, esta aproveitará indistintamente ambos os contribuintes, trata-se de hipótese de obrigação indivisível e solidariedade sem benefício de ordem¹.

¹ **Não** se trata da hipótese prevista pela Súmula CARF nº 172: “A pessoa indicada no lançamento na qualidade de contribuinte não possui legitimidade para questionar a responsabilidade imputada a terceiros pelo crédito tributário lançado.”

Embora a matéria em debate comporte a discussão da tese acerca da distinção entre a sujeição da multa substitutiva ao perdimento e a multa de 10% por cessão indevida de nome, não é esta a discussão existente nos autos.

Pois bem. Observa-se que a legislação de regência do Processo Administrativo Fiscal (Dec. Nº 70.235/72) estabelece que a ausência de impugnação acarreta a revelia:

Art. 21. Não sendo cumprida nem impugnada a exigência, a autoridade preparadora declarará a revelia, permanecendo o processo no órgão preparador, pelo prazo de trinta dias, para cobrança amigável. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 1º No caso de impugnação parcial, não cumprida a exigência relativa à parte não litigiosa do crédito, o órgão preparador, antes da remessa dos autos a julgamento, providenciará a formação de autos apartados para a imediata cobrança da parte não contestada, consignando essa circunstância no processo original. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 2º A autoridade preparadora, após a declaração de revelia e findo o prazo previsto no caput deste artigo, procederá, em relação às mercadorias e outros bens perdidos em razão de exigência não impugnada, na forma do art. 63. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

§ 3º Esgotado o prazo de cobrança amigável sem que tenha sido pago o crédito tributário, o órgão preparador declarará o sujeito passivo devedor remisso e encaminhará o processo à autoridade competente para promover a cobrança executiva.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplicar-se-á aos casos em que o sujeito passivo não cumprir as condições estabelecidas para a concessão de moratória.

Todavia, a exigência ora em exame foi integralmente impugnada, ainda que por contribuinte diverso daquele que ora interpõe o Recurso Especial. Logo, o que precisa ser analisado na hipótese presente é se, a despeito da efetiva instauração do litígio acerca do crédito tributário exigido, aquele contribuinte que não exerceu seu direito de defesa pode ingressar posteriormente no feito.

Esse questionamento se dá em razão do disposto no Código de Processo Civil acerca da revelia:

Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.

Art. 345. **A revelia não produz o efeito** mencionado no art. 344 se:

I - **havendo pluralidade de réus, algum deles contestar a ação;**

II - o litígio versar sobre direitos indisponíveis;

III - a petição inicial não estiver acompanhada de instrumento que a lei considere indispensável à prova do ato;

IV - as alegações de fato formuladas pelo autor forem inverossímeis ou estiverem em contradição com prova constante dos autos.

Art. 346. Os prazos contra o revel que não tenha patrono nos autos fluirão da data de publicação do ato decisório no órgão oficial.

Parágrafo único. **O revel poderá intervir no processo em qualquer fase, recebendo-o no estado em que se encontrar.**

Ou seja, na hipótese como na dos autos, existindo pluralidade de sujeitos passivos, tendo um deles impugnado a exigência, poderá aquele que não a impugnou ingressar posteriormente no feito, recebendo o feito no estado em que se encontra, tal como determina o Código de Processo Civil? Ou as disposições supra transcritas são aplicáveis ao Processo Administrativo Fiscal?

Para responder tal questionamento é preciso debruçar sobre o caráter subsidiário do CPC aos processos administrativos regidos por lei própria. A subsidiariedade pressupõe a omissão do legislador especial acerca de determinado tema. Logo, se a legislação específica solucionar o impasse, não se faz cabível a invocação do CPC. Lado outro, se verificada a lacuna, impõe-se a aplicação do CPC².

Veja-se que o art. 21 do Dec. 70.235/72 estabelece a ocorrência da revelia tal qual o art. 344 do CPC. Contudo, a lei administrativa não prevê a hipótese de pluralidade de sujeitos passivos, com a impugnação da exigência por qualquer um deles. Não dispõe qual seria a consequência para os demais sujeitos passivos que não impugnaram a exigência, tal qual faz o art. 345 do CPC. Há uma evidente omissão nesse aspecto.

Dec. 70.235/72	CPC/2015
Art. 21. Não sendo cumprida nem impugnada a exigência, a autoridade preparadora declarará a revelia, permanecendo o processo no órgão preparador, pelo prazo de trinta dias, para cobrança amigável.	Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.
	Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no art. 344 se: I - havendo pluralidade de réus, algum deles contestar a ação;

² Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Ao se adotar o entendimento de que o Decreto nº 70.235/72 resolveria o impasse, inexistindo, portanto, qualquer lacuna a ser preenchida, seria decorrência lógica a compreensão de que o não comparecimento de um contribuinte solidário aos autos do procedimento administrativo, acarretando a revelia com relação a este, autorizaria a adoção das medidas previstas nos §§ do art. 20, supra, ou seja, a cobrança administrativa, inscrição em dívida ativa e, finalmente, judicial.

Seria de fato possível que essa Execução Fiscal fosse levada a efeito, mesmo sabendo que o crédito tributário discutido poderá ser reformado ou até mesmo extinto na esfera administrativa?

Entendo que esta solução se mostra draconiana, o que afronta sobremaneira os princípios da razoabilidade e moralidade que devem nortear não apenas os atos da Administração Pública, mas também a interpretação das suas normas de regência, seja em razão da força normativa de tais princípios constitucionais, seja em razão do disposto no art. 2º da Lei nº 9.784/99³.

Logo, admitir que a situação ora examinada se resolve pela simples aplicação do art. 21 do Dec. 70.235/72, levaria a uma medida teratológica, que seria a autorização de se proceder à cobrança de um crédito não dotado de liquidez, certeza e exigibilidade.

E não é por outra razão que o próprio art. 21 da IN RFB nº 1.862/2018, que trata do “procedimento de imputação de responsabilidade tributária no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil”, estabelece que “o crédito tributário será encaminhado à PGFN, para inscrição em dívida ativa, somente após o término do prazo de cobrança amigável para todos os obrigados”.

³ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Com isso, é de se concluir que, de fato, há uma lacuna na legislação processual. O legislador, ao dispor regras sobre o processo administrativo, não previu a situação de pluralidade de sujeitos passivos com interesse comum na constituição do fato gerador. A solução, nesse caso, é a aplicação subsidiária do CPC, que traz disposição legal que se amolda inteiramente,

Observa-se que, ao afastar os efeitos da revelia na hipótese de pluralidade de réus, o CPC deixa claro que o ingresso tardio do revel impõe que este receba o feito “no estado em que se encontrar”. Ou seja, não seria permitido ao revel aduzir argumentos de defesa diversos daqueles já apresentados pelo contribuinte que impugnou a exigência. A preclusão material ocorre. O que não ocorre é, tão somente, a preclusão processual.

Ao se permitir, portanto, a aplicação dos arts. 344 e 345, I do CPC ao processo administrativo, não se pode negar a aplicação do art. 346, que é exatamente aquele que autoriza o ingresso tardio ao feito ao “revel”. Logo, nesse aspecto, deve ser permitida a interposição do Recurso Especial pela CAMIL ALIMENTOS S.A..

Ultrapassado este aspecto, deve-se examinar se o Recurso Especial interposto preencheu os requisitos processuais de admissibilidade.

Como consignado no Despacho de Admissibilidade, o Recurso Especial foi admitido “para a matéria “Interposição fraudulenta de terceiros no comércio exterior. Caracterização.”. O paradigma apontado é o Acórdão nº 3201-003.502, proferido no processo 10925.000363/2008-32. Referido processo é do mesmo contribuinte e decorre da mesma ação fiscal, como se percebe pelo seguinte trecho do relatório fiscal dos presentes autos:

02) - DA CORRELAÇÃO DESTE AUTO DE INFRAÇÃO COM OUTROS PROCESSOS

O Presente Auto de Infração está correlacionado com os processos administrativos abaixo discriminados, uma vez que todos têm origem no mesmo procedimento especial aduaneiro.

- Processo Administrativo nº 10925.000363/2008-32
- Processo Administrativo nº 10925.000364/2008-87
- Processo Administrativo nº 10925.000365/2008-21
- Processo Administrativo nº 10925.000366/2008-76
- Processo Administrativo nº 10925.000367/2008-11
- Processo Administrativo nº 10925.000369/2008-18
- Processo Administrativo nº 10925.000370/2008-34

Como consignado no despacho de admissibilidade, “Com efeito, verifica-se que o procedimento fiscal que originou as autuações comparadas é o mesmo, de modo que resta configurada a divergência. Conforme visto na introdução do exame, quando as provas e circunstâncias são semelhantes, e as decisões comparadas dão resultados diferentes, deve-se concluir que possuem tese jurídica diferente.”

Em ambos os casos a configuração da interposição fraudulenta de terceiros na importação se deu pela constatação fiscal de que não estaria comprovada a origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados nas operações de importação promovidas. Presente, portanto, a similitude fática.

Quanto à divergência de interpretação, enquanto no acórdão recorrido se entendeu que “os documentos e informações trazidos pela recorrente não foram suficientes para comprovar a origem própria dos recursos empregados e, assim, afastar a presunção de ocultação dos reais adquirentes das mercadorias, legalmente estabelecida”, o acórdão paradigma compreendeu que:

Em resumo, de todo o contexto fático do presente caso, isto é, a existência de outra empresa ligada que efetua transporte internacional de mercadorias e que detém ativos imobilizados no mesmo espaço da autuada, o fluxo financeiro suficiente, as declarações dos exportadores, as declarações dos clientes, os eventos contábeis, a remessa direta apenas de parte menor das mercadorias, etc, não vislumbro prova convincente de que a autuada atuasse como prestadora burocrática de serviços de importação, mas, pelo contrário, permanece, de todo o exposto, bastante plausível que atuava como atacadista de mercadorias no mercado interno, buscando as mercadorias no mercado externo. Esse contexto extrapola as finalidades da legislação aduaneira quando procura definir a interposição fraudulenta de terceiros na importação.

Há que se observar que na hipótese dos autos não se está diante de uma mera pretensão de reexame de prova, mas diante de 2 (duas) valorações jurídicas contrárias dos exatos mesmos elementos de prova, já que as decisões foram proferidas em processos decorrentes de uma mesma ação fiscal. Logo, esta Turma pacificadora não pode se furtar à exercer seu papel pacificador.

Nesse sentido já decidiu esta Turma Julgadora:

RECURSO ESPECIAL. IDENTIDADE DE CONJUNTO PROBATÓRIO. DIVERGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO JURÍDICA. POSSIBILIDADE.

É possível o manejo do recurso uniformizador quando as turmas julgadores do acórdão recorrido e dos paradigmas divergem acerca da solução jurídica ante idêntico contexto fático.

(...)

Acórdão nº 9303-014.453, de 19/10/2023, rel. OSWALDO GONCALVES DE CASTRO NETO)

Pelo exposto, entendo deva ser admitido o presente Recurso Especial.

Tendo restado vencida quanto à admissibilidade proposta, deixo de me manifestar quanto ao mérito.

II. Conclusão

Pelo exposto, voto por CONHECER do Recurso Especial do Contribuinte.

Assinado Digitalmente
Tatiana Josefovicz Belisário

VOTO VENCEDOR

Conselheiro Vinícius Guimarães, redator designado

Com o devido respeito aos argumentos da i. relatora, dirijo de seu entendimento quanto ao conhecimento do recurso especial.

A razão para a impossibilidade de conhecimento do recurso especial em nome do responsável solidário – o qual, lembre-se, não apresentou impugnação nem recurso voluntário, é simples: a ausência de impugnação implica a não instauração do contencioso administrativo com relação ao responsável solidário, ocorrendo a preclusão processual, isto é, a perda do direito de manifestação, por parte do solidário, no processo administrativo fiscal – inclusive por meio de recurso especial.

Veja-se que, nesse caso, há uma preclusão processual, de natureza formal, prevista no arcabouço normativo que rege o processo administrativo fiscal: não há instauração da fase litigiosa do procedimento se não há impugnação. Aqui, não há que se falar que a impugnação do devedor principal servirá para afastar eventual preclusão processual em relação ao responsável solidário, pois além da matéria impugnada, o impugnante é um dos elementos caracterizadores da impugnação (art. 16, Decreto nº 70.235/72) – e, como impugnante, não como se confundir as pessoas do devedor principal e dos responsáveis solidários: se apenas o devedor principal apresentar impugnação, o processo administrativo será instaurado com relação apenas a ele, ocorrendo a preclusão processual quanto aos demais responsáveis solidários.

Em outras palavras, o art. 14 do Decreto nº 70.235/72 deve ser assim entendido: a impugnação instaura a fase litigiosa do processo para o impugnante, ocorrendo a preclusão processual para os demais interessados que não apresentarem impugnação, salvo no caso de matéria de ordem pública, a qual pode ser conhecida a qualquer tempo.

Observe-se, ademais, que, no recurso especial apresentado, não há qualquer tópico para defender a admissibilidade do recurso em face da ausência de impugnações prévias por parte do responsável solidário. Caberia à recorrente levantar tópico próprio sobre a questão aqui analisada, demonstrando o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade do recurso especial, sobretudo para demonstrar eventual ocorrência de matéria de ordem pública.

De todo o modo, entendo que a matéria discutida no recurso especial não constitui matéria de ordem pública, não cabendo, assim, a este Colegiado, suplantar a ocorrência da preclusão processual em face do responsável solidário.

Diante do exposto, voto pelo não conhecimento do recurso especial.

Assinado Digitalmente

Vinícius Guimarães