



Ministério da Economia
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 11128.001930/2007-45
Recurso Voluntário
Acórdão nº 3401-013.067 – 3ª Seção de Julgamento / 4ª Câmara / 1ª Turma Ordinária
Sessão de 23 de maio de 2024
Recorrente TECONDI - TERMINAL PARA CONTEINERES DA MARGEM DIREITA S/A
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Data do fato gerador: 27/08/2005

INOVAÇÃO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA EM SEDE RECURSAL. PRECLUSÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO CONHECIMENTO. DENÚNCIA ESPONTÂNEA. DESCLASSIFICAÇÃO DA MULTA.

Não se conhece de matérias em sede recursal fundamentada em argumentos díspares daqueles apresentados na fase de defesa administrativa anterior, por preclusão, pois viola o princípio da dialeticidade e suprime instância, exceção cabível apenas quanto àquelas de ordem pública.

EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO. VIOLAÇÃO AO CONTROLE ADUANEIRO. INGRESSO DE TRIPULAÇÃO ESTRANGEIRA POR PORTÃO DESTINADO À MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE CARGA.

Aplicável a multa por embarço à fiscalização quando o operador de recinto alfandegado promove a utilização de portão de recinto alfandegado destinado à movimentação de cargas por parte de pessoa não autorizada, evitando, assim a efetivação da fiscalização.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, em não conhecer de parte do Recurso Voluntário por inovação dos argumentos de defesa (preclusão)e, na parte conhecida, em negar provimento ao Recurso.

(documento assinado digitalmente)

Ana Paula Giglio – Presidente Substituta e Relatora

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Celso José Ferreira de Oliveira, Laércio Cruz Uliana Júnior, Mateus Soares de Oliveira , George da Silva Santos, Catarina Marques Moraes de Lima (substituta integral) e Ana Paula Giglio (Presidente Substituta).

Relatório

Trata-se de Recurso Voluntário interposto em face do Acórdão nº 16-041.516 exarado pela 24ª Turma da DRJ São Paulo I, em sessão de 17/10/2012, que julgou **improcedente a impugnação** apresentada pela contribuinte acima identificada.

O Auto de Infração de fls. 02/07, lavrado em 31/07/2012, relativo à aplicação de **embarço ou impedimento à ação da fiscalização**, na forma e no prazo estabelecidos pela Receita Federal, resultando em crédito tributário apurado de **R\$ 5.000,00**, conforme previsto no art. 17, do Decreto-Lei nº 4.543, de 2002.

A Autoridade Aduaneira informa na descrição dos fatos (parte integrante do Auto de Infração) que a empresa **embarçou a fiscalização ao permitir o trânsito de tripulantes estrangeiros através de portão de acesso não oficial do cais do porto**, conforme constatado através do Termo de Ocorrência nº 14/05, de 27/08/2005.

A autuada foi cientificada do Auto de Infração para o qual apresentou tempestivamente sua impugnação (fls 24/31) na qual se insurgiu contra os seguintes pontos:

- **admite que permitiu a entrada de tripulantes estrangeiros, a qual se deu através de portão de acesso** do Terminal e não pelo portão de acesso próximo ao costado do cais do porto como determinado pela autoridade aduaneira. Tal fato teria ocorrido em caráter excepcional e **não teria causado prejuízo ou embarço à fiscalização**;

- **inexistiria na legislação dispositivo determinando que a entrada de tripulantes tivesse que se restringir ao portão** localizado na rua de acesso da CODESP ao cais público, **portão esse que é controlado e fiscalizado pela guarda portuária** para ter acesso ao cais público;

- **as normas vigentes atribuiriam a obrigação do Terminal alfandegado em manter, de maneira plena, exaustivo controle e fiscalização em todos os portões de acesso ao Terminal**, obrigação. Esta norma teria sido cumprida integralmente;

- **todos os portões de acesso ao Terminal são oficiais**, sejam eles controlados e fiscalizados pelo próprio TECONDI ou pela guarda portuária;

- para evitar situações semelhantes à deste auto de infração, teria orientado todos seus funcionários para que passem a restringir o acesso da tripulação apenas ao portão de acesso ao cais público controlado pela guarda portuária, demonstrando assim sua disposição em colaborar para o melhor alfandegário do porto de Santos.

Requeru a improcedência do lançamento.

Foi **exarado Acórdão de Impugnação** nº 16-041.516 no qual foi proferida decisão de primeira instância (fls. 130/133) que por **unanimidade de votos, julgou improcedente a impugnação**, mantendo a multa aplicada.

Inconformada, a Recorrente apresentou Recurso Voluntário (fls. 139/151) alegando, em síntese as **mesmas argumentações** apresentadas quando da Impugnação, acrescentando os seguintes pontos:

- **prescrição intercorrente;**
- **desclassificação da multa** para R\$ 500,00 (mudança de base legal da infração).

Voto

Conselheira Ana Paula Giglio, Relatora.

Da Admissibilidade do Recurso

O Recurso Voluntário é **tempestivo** e preenche os requisitos formais de admissibilidade, por isso dele toma-se conhecimento.

Do Processo

No presente caso foi lavrado Auto de Infração para **cobrança da multa em razão de embarço à fiscalização**. Tal multa está prevista na alínea "c", do inciso IV, do art. 107, do Decreto-Lei nº 37, de 1966 (com redação dada pelo art. 77 da Lei nº 10.833, de 2003), abaixo transcrita, em relação à ocorrência:

“**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, **embaraçar, dificultar ou impedir ação de fiscalização aduaneira**, inclusive no caso de não apresentação de resposta, no prazo estipulado, a intimação em procedimento fiscal.”

(Destacou-se)

A interessada está sendo multada pelo fato de **haver permitido o ingresso de tripulantes estrangeiros ao cais do Porto de Santos através do portão de seu recinto alfandegado, quando o correto teria sido o uso da portaria oficial, controlada pela Guarda Portuária.**

Tendo a Recorrente trazido vários argumentos a fim de afastar a penalidade, ora discutida, estes serão analisados ponto a ponto para fique mais ordenado o presente voto.

Das Matérias não Arguidas em Sede de Impugnação

(Denúncia Espontânea e desclassificação d multa aplicada)

No Recurso Voluntário apresentado a parte **trouxe ao processo novas argumentações** que não haviam sido apresentadas à autoridade julgadora *a quo*, quais sejam:

- possibilidade de **denúncia espontânea** em razão da natureza da multa;
- **desclassificação da multa para R\$ 500,00** em razão de mudança da base legal que embasou o Auto de Infração.

Em sua defesa, portanto, a interessada expõe uma série de situações fáticas e jurídicas, que entende laborar a seu favor, **inovando o litígio. O limite da lide, entretanto, deve circunscrever-se unicamente aos termos da impugnação.** Em relação a estes argumentos trazidos no Recurso Voluntário verifica-se que **extrapolam o que foi aduzido na Impugnação, constituindo inovação recursal.** A pretensão da Recorrente é **reabrir matéria preclusa**, o que é rejeitado pelo ordenamento processual civil em vigor, e rechaçado pelo Código de Processo Administrativo Fiscal de que trata o Decreto nº 70.235 de 1972, que assim dispõem sobre o tema:

“Art. 14. A impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento.

Art. 15. A impugnação, formalizada por escrito e instruída com os documentos em que se fundamentar, será apresentada ao órgão preparador no prazo de trinta dias, contados da data em que for feita a intimação da exigência.

(...)

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;

(...)

§ 4º A prova documental será apresentada na impugnação, precluindo o direito de o impugnante fazê-lo em outro momento processual, a menos que:

- a) fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna, por motivo de força maior;
- b) refira-se a fato ou a direito superveniente;);
- c) destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos.

(...)

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

Desta forma, a matéria objeto do Auto de Infração **que não foi contestada por ocasião da apresentação da Impugnação** deve ser considerada como não impugnada e, em **virtude da preclusão consumativa, tornou-se definitiva na esfera do processo administrativo fiscal.**

Tivesse a Recorrente, exposto as razões colacionadas com o Recurso Voluntário em sua Impugnação, as autoridades julgadoras de primeira instância poderiam as ter apreciado. Não há como se superar os argumentos decisórios da instância de origem, pois as **alegações trazidas no Recurso Voluntário não são de ordem pública**, razão pela qual, não podem ser conhecidas de ofício.

A jurisprudência é pacífica em relação a esta matéria:

“ASSUNTO: **CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP**

Data do fato gerador: 31/07/2007

INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO. NÃO CONHECIMENTO.

Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente deduzida em manifestação de inconformidade. Opera-se a preclusão do direito alegar novos fatos em sede recursal. O limite da matéria em julgamento é delimitado pelo que vier a ser alegado em impugnação ou manifestação de inconformidade.”

Processo nº: 10980.920569/2012-01. **Acórdão** nº 3003-001.812, de 15/06/2021

Relatora: Conselheira Ariene d’Arc Diniz e Amaral.

“ASSUNTO: **PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

Ano-calendário: 1997

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO.

Constitui inovação recursal a alegação, deduzida na fase recursal, de fundamento jurídico não suscitado na impugnação e não apreciado pela instância a quo.”

Processo nº 16327.001740/2000-85. **Acórdão** nº 1201-005.549, de 08/12/2021.

Relator: Conselheiro Jeferson Teodorovicz.

“ASSUNTO: **PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

Período de apuração: 01/11/2009 a 30/11/2009

INOVAÇÃO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA.

A inovação dos argumentos de defesa, em sede de recurso voluntário, viola as regras do processo administrativo fiscal, dada a ocorrência de preclusão consumativa.”

Processo nº 12448.918544/2012-00. **Acórdão** nº 3002-002.069, de 16/09/2021.

Relator: Conselheiro Paulo Régis Venter.

Nestes termos, no caso ora em análise, **operou-se o instituto da preclusão em razão a estes temas** não anteriormente abordados, razão pela qual, **estes tópicos recursais não devem ser conhecidos.**

Do Acesso através do Portão Operado pelo Recinto Alfandegado

A interessante **não nega o fato** constante do Auto de Infração, entretanto, alega em sua defesa que todos **os portões de acesso ao terminal seriam oficiais**, sejam eles controlados e fiscalizados pelo próprio TECONDI, ou pela guarda portuária. Defende que, na qualidade de recinto alfandegado, **mantém exaustivo controle e fiscalização em todos os portões de acesso ao terminal**. Aduz, ainda, que **inexistiria norma legal restringindo a entrada de tripulantes apenas pelo portão localizado na rua de acesso ao cais público**.

Conforme já mencionado na decisão de piso, o TECONDI atua como **recinto sob controle aduaneiro** e tem como objeto social as **atividades de movimentação e armazenagem de cargas**, e aquelas que lhe são correlatas. Assim **não lhe competem as atividades, igualmente realizadas em recintos sob controle aduaneiro, atinentes ao embarque, desembarque ou trânsito de viajantes ou tripulantes** procedentes do exterior o a ele destinados.

A recorrente, portanto, está adstrita a manter rigoroso controle sobre a movimentação de veículos, pessoas e cargas. O controle da movimentação de pessoas destinadas

ao embarque ou desembarque ou que transitam na zona primária do porto não são de matérias afeitas à sua competência. Desta forma, **a utilização de portão do recinto alfandegado para acesso ao cais do porto por parte de tripulantes estrangeiros, caracteriza prejuízo à fiscalização aduaneira, na medida em que tal conduta impediu o controle aduaneiro relativo a viajantes e tripulantes que deveria ter sido realizado no recinto** destinado especificamente a tais procedimentos.

Ao permitir que a tripulação se utilizasse do portão exclusivamente destinado à movimentação de cargas, a parte **impediu que a fiscalização pudesse desempenhar adequadamente suas atividades**. Desta forma, **não há como se acolher a tese** defendida pela recorrente de que os tripulantes poderiam se utilizar de qualquer dos portões operados pelo recinto alfandegado, independentemente de qual autoridade efetua a fiscalização do referido portão sob pena de prejuízo irreparável à atuação da fiscalização.

Da Autuação

Conforme se extrai do Auto de Infração e Acórdão recorrido, **o embarço à fiscalização consistiu no ingresso de tripulação estrangeira através de portão do recinto aduaneiro destinado exclusivamente para movimentação de cargas, evitando assim a atuação da fiscalização**.

O ingresso, permanência e movimentação de pessoas e veículos na faixa do cais e de pessoas a bordo de embarcações atracadas no Porto de Santos, foram disciplinados por meio da Comunicação de Serviço nº 10, de 2 de junho de 2000, publicada no Diário Oficial da União em 06 de junho de 2000. O ato normativo foi expedido observando a atribuição conferida, entre outros atos normativos, pelo art. 36, II, da Lei nº 8.630, de 1993 e artigos 10, §2º, inciso II e 12, do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 91.030, de 1985).

As citadas normas, apesar de atualmente modificadas, mantiveram sua essência, em estabelecer competência da autoridade aduaneira para disciplinar a entrada, permanência, movimentação e saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas especificadas, conforme abaixo se expõe:

Lei nº 8.630, de 1993 (atualmente, art. 24, II, da Lei nº 12.815, de 2013):

“Art. 36. Compete ao Ministério da Fazenda, **por intermédio das repartições aduaneiras:**

[...]

II. fiscalizar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, sem prejuízo das atribuições das outras autoridades no porto;”

Decreto nº 91.030, de 1985

Art. 10. Em tudo o que interessar à fiscalização aduaneira na zona primária, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais que ali exerçam suas atribuições (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 35)

§1º O disposto neste artigo aplica-se igualmente à zona de vigilância aduaneira, devendo as demais autoridades prestar à autoridade aduaneira a colaboração que for solicitada.

§2º A precedência de que trata este artigo implica, igualmente:

[...]

II. que, no que interessar à Fazenda Nacional, a disciplina da entrada, permanência, movimentação e saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, na zona primária, é de competência da autoridade aduaneira, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos.

(Textos vigentes à época – Decreto nº 4.543, de 2002, alterado pelo Decreto nº 4.765, de 2003):

“**Art. 17.** Nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem assim em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de passageiros, procedentes do exterior ou a ele destinados, a **administração aduaneira tem precedência sobre os demais órgãos que ali exerçam suas atribuições**

(Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, art. 35).

§ 1º A precedência de que trata o caput implica:

[...]

II. a **competência da administração aduaneira**, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos, para **disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias** nos locais referidos no caput, no que interessar à Fazenda Nacional.

Fica clara a **competência da administração aduaneira para disciplinar a entrada, permanência, movimentação e saída de pessoas na zona primária** e, exercendo a competência legalmente estabelecida, a Alfândega do Porto de Santos fez publicar a Comunicação de Serviço nº 10, de 2 de junho de 2000, que disciplinou o assunto, em especial do ingresso, permanência, movimentação e saída de pessoas, veículos e cargas na faixa de cais e a bordo de embarcações atracadas no Porto de Santos.

Assim, não lhe cabe, como defende a interessada, a responsabilidade por toda a fiscalização sobre a movimentação e controle de cargas e pessoas no recinto alfandegado ou ainda embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a eles destinados. Não haveria lógica em delegar tal responsabilidade a um recinto alfandegado cujo objeto social não tem nenhuma vinculação com a movimentação de viajantes.

Desta forma, não cabe razão à parte no que diz respeito à tese de inexistência de base legal para aplicação da penalidade que lhe foi imposta.

Conclusão

Diante do exposto, voto no sentido de:

1) **não conhecer** de parte do Recurso Voluntário por inovação de argumentos de defesa (relativas à **denúncia espontânea e desclassificação da multa**);

2) na parte conhecida, **negar provimento** ao Recurso Voluntário, mantendo integralmente a multa aplicada.

(documento assinado digitalmente)

Ana Paula Giglio