



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



Processo nº 10907.722264/2013-91
Recurso Voluntário
Acórdão nº 3302-011.009 – 3ª Seção de Julgamento / 3ª Câmara / 2ª Turma Ordinária
Sessão de 27 de maio de 2021
Recorrente RANUR AGENCIAMENTO DE CARGAS E TRANSPORTES LTDA
Interessado FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Data do fato gerador: 17/01/2010

NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. INOCORRÊNCIA.

O agente de carga é responsável pela prestação de informação à Receita Federal sobre a desconsolidação da carga e responde pelo descumprimento de prazo a que der causa.

NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO. OMISSÃO. OCORRÊNCIA.

A omissão na análise de argumento relevante e das provas carreadas na impugnação caracteriza cerceamento do direito de defesa, a demandar anulação do acórdão recorrido para que outro seja produzido com apreciação das razões de inconformidade.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, afastar a preliminar e dar provimento parcial ao recurso para anular a decisão de primeira instância e determinar a devolução do processo à DRJ para que profira novo julgamento, nos termos do voto da relatora. Votaram pelas conclusões quanto à preliminar os conselheiros Vinicius Guimarães, Walker Araújo, José Renato Pereira de Deus, Denise Madalena Green e Gilson Macedo Rosenberg Filho.

(documento assinado digitalmente)

Gilson Macedo Rosenberg Filho - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Larissa Nunes Girard - Relatora

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Vinicius Guimarães, Walker Araujo, Jorge Lima Abud, Jose Renato Pereira de Deus, Larissa Nunes Girard, Raphael Madeira Abad, Denise Madalena Green e Gilson Macedo Rosenberg Filho.

Relatório

Trata-se de Auto de Infração lavrado para a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 ao agente de carga pela prestação de informação relativa à desconsolidação de carga fora do prazo estabelecido pela Receita Federal, com base no art. 107, inciso IV, alínea “e”, do Decreto-Lei nº 37/1966, *in verbis*:

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

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

e) por **deixar de prestar informação sobre** veículo ou **carga nele transportada**, ou sobre as operações que execute, na forma e **no prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, aplicada** à empresa de transporte internacional, inclusive a prestadora de serviços de transporte internacional expresso porta-a-porta, ou **ao agente de carga**; e [...] (grifado)

Conforme o Auto de Infração, a interessada deveria ter inserido no Siscomex Carga as informações sobre o Conhecimento Eletrônico (HBL) nº 161005006482344 no prazo mínimo de 48 horas antes da atracação do navio, ocorrida em 17.01.2010 às 19h37min, mas o fez em prazo inferior, razão pela qual o CE foi bloqueado automaticamente pelo sistema.

Em sua Impugnação, a interessada alegou que não era parte legítima para figurar no polo passivo; que a escala foi definida de último momento, em decorrência de condições meteorológicas desfavoráveis, devendo recair sobre o transportador a responsabilidade pela perda do prazo; que não ocorreu qualquer prejuízo à fiscalização; e, por fim, requereu a aplicação de denúncia espontânea (fls. 21 a 35).

Por meio do Acórdão DRJ nº 12-94.880, dispensado de ementa, a Delegacia de Julgamento decidiu pela manutenção do lançamento em sua integralidade (fls. 78 a 82).

O interessado tomou ciência do resultado do julgamento em 14.06.2018, conforme Aviso de Recebimento à fl. 87, e protocolizou o Recurso Voluntário em 20.06.2018, conforme Termo de Solicitação de Juntada à fl. 88.

No Recurso Voluntário (fls. 90 a 113), a recorrente repisou os argumentos anteriores, citando, como reforço para a tese da denúncia espontânea, a antecipação de tutela em ação movida pela ACTC, e acrescentando o pedido de aplicação retroativa da revogação da penalidade, com base no art. 106, inciso II, do CTN, em virtude da publicação da Instrução Normativa RFB nº 1.473/2014.

É o relatório.

Voto

Conselheira Larissa Nunes Girard, Relatora.

O Recurso Voluntário atende aos requisitos de admissibilidade, inclusive tempestividade, razão pela qual dele tomo conhecimento.

Ilegitimidade Passiva

De forma sintética, temos as seguintes alegações nesta preliminar: a responsabilidade pelo registro das informações no sistema é da empresa transportadora,

descabendo imputar a qualquer representante a penalidade pelo descumprimento da obrigação; a responsabilização solidária deve decorrer de expressa previsão legal; a recorrente não é transportador internacional ou agente de carga, mas desconsolidador nacional, comparável a um agente de navegação e, dessa forma, não contido na alínea “e” do inciso IV do art. 107 do Decreto-Lei nº 37/1966; o desconsolidador é apenas mandatário do transportador, recaiando a responsabilidade sobre o mandante, como definido na Súmula TRF nº 192; como consta do HBL e das telas do Siscomex Carga anexos ao lançamento, a recorrente é mero agente de carga.

De pronto, chama a atenção a falta de coerência da recorrente no que toca à sua própria definição – ora afirma ser agente de carga, ora renega essa condição. E tenta criar um tipo de oposição, inexistente, entre agente de carga e desconsolidador.

Para os fins da nossa análise, limitada à atuação desse interveniente perante a Receita Federal, basta-nos saber que desconsolidador é a empresa nacional que representa um consolidador estrangeiro (NVOCC) para efetuar a desconsolidação da carga na importação, ao passo que o agente de cargas é a empresa nacional que efetua tanto a desconsolidação de cargas na importação quanto a consolidação de cargas para a exportação.

Por certo que a recorrente, que possui por razão social o nome Ranur Agenciamento de Cargas e Transportes Ltda. e, por objeto social, o “transporte de cargas, comissária na área de exportação, importação, assessoria e despachos aduaneiros, agenciamento, consolidação de cargas marítimas, aéreas internacional e doméstica”, é um agente de cargas e é o desconsolidador nesta operação, como consta do conhecimento filhote (HBL).

Esclarecido esse ponto, passemos aos argumentos.

Temos como premissa básica da defesa que a responsabilidade pela prestação de informações é do transportador, a quem deve ser imputada a penalidade. A meu ver, é do equívoco nesta premissa que decorre todo o desacerto que se segue na preliminar, como se verá a seguir.

A obrigação, expressa em lei, para que o representante do transportador preste informações sobre a carga, consta da legislação aduaneira há muito tempo, a exemplo do que consta no Regulamento Aduaneiro de 1985, o Decreto nº 91.030, que prevê que “*os agentes autorizados de embarcações procedentes do exterior*” são obrigados a prestar informação sobre o veículo e sobre a carga.

O que não existia nessa época era a atribuição de responsabilidade ao transportador em relação ao tributo, nem a definição do representante como responsável solidário com o transportador pelo tributo eventualmente devido, o que se resolveu com a publicação do Decreto-Lei nº 2.472/1988, que alterou o art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966 da seguinte forma:

Art . 32. É responsável pelo imposto:

I - **o transportador**, quando transportar mercadoria procedente do exterior ou sob controle aduaneiro, inclusive em percurso interno;

II - o depositário, assim considerada qualquer pessoa incumbida da custódia de mercadoria sob controle aduaneiro.

Parágrafo único. É responsável solidário:

a) o adquirente ou cessionário de mercadoria beneficiada com isenção ou redução do imposto;

b) **o representante, no País, do transportador estrangeiro.** (grifado)

Assim, a partir de 1988 o representante no País passou a responder solidariamente com o transportador em relação a eventual exigência de tributos e penalidades pecuniárias decorrentes de infração à legislação aduaneira, razão pela qual tornou-se inaplicável a Súmula TRF nº 192 invocada pela recorrente, que fixava que o agente marítimo não era responsável tributário nem se equiparava ao transportador.

Ocorre que este processo não trata de tributo, mas de infração relacionada à prestação de informação pelo transportador. Devemos, portanto, buscar os dispositivos legais que regulam os deveres instrumentais aos quais estão sujeitos o transportador e o seu representante.

Nesse caminho, vemos que aquela obrigação para que o representante do transportador prestasse informações, constante do Regulamento Aduaneiro/1985, foi também aperfeiçoada, por meio de alteração do art. 37 do Decreto-Lei nº 37/1966, que passou a ter a seguinte redação a partir de 2003:

Art. 37. O **transportador** deve prestar à **Secretaria da Receita Federal**, na forma e no prazo por ela estabelecidos, as informações sobre as cargas transportadas, bem como sobre a chegada de veículo procedente do exterior ou a ele destinado.

§ 1º O **agente de carga**, assim considerada qualquer pessoa que, em nome do importador ou do exportador, contrate o transporte de mercadoria, **consolide ou desconsolide cargas** e preste serviços conexos, e o operador portuário, **também devem prestar as informações sobre as operações que executem e respectivas cargas**. [...] (grifado)

A partir da alteração acima, passou a existir definição expressa em lei sobre a obrigação do agente de carga em prestar as informações requeridas pela Receita Federal. Embora não seja definido no artigo quais seriam exatamente essas informações, foram elencadas as operações de interesse para o controle aduaneiro: consolidação ou desconsolidação de cargas e serviços conexos.

Outra observação acerca do art. 37 é que, pelo modo como foi redigido, é inequívoca a necessidade de disciplinamento infralegal para que o dispositivo alcance a sua plena eficácia, haja vista ser impossível prestar a informação enquanto a Receita Federal não definir a forma, o prazo e o interveniente que deve fazê-lo.

Para o modal marítimo, a legislação infralegal é a Instrução Normativa RFB nº 800/2007, que definiu minuciosamente prazos e informações a serem prestadas por cada tipo de transportador ou representante. E para o tema de nosso interesse, desconsolidação da carga, ela fixou que o interveniente responsável pela prestação de informação é o agente de carga consignatário do CE genérico, conforme art. 18 abaixo:

Seção VI Da Informação da Desconsolidação da Carga

Art. 17. A informação da desconsolidação da carga manifestada compreende:

I - a identificação do CE como genérico, pela informação da quantidade de seus conhecimentos agregados; e

II - a inclusão de todos os seus conhecimentos eletrônicos agregados.

Art. 18. A desconsolidação será informada pelo **agente de carga que constar como consignatário do CE genérico** ou por seu representante. [...] (grifado)

À vista do exposto, considero que a interpretação sistemática da legislação nos leva à conclusão de que, apesar de transportador e agente de carga serem responsáveis por

prestar informações, no que toca à desconsolidação a obrigação é do agente de carga. É ele o sujeito passivo dessa obrigação acessória.

Dada a complexidade dos intervenientes do modal marítimo, em que atuam armadores, NVOCC, agências marítimas e agentes de carga, entre diversos outros, os eventuais erros podem ter origem na atuação de qualquer um deles, contudo, é sempre o representante nacional que irá responder perante a Administração Aduaneira. E não poderia ser de outra forma, tendo em vista que a jurisdição da Receita Federal não alcança os intervenientes estrangeiros, sendo necessário que constituam representantes nacionais, aptos a realizarem os procedimentos e a atuarem perante o órgão, de modo a tornar viável o exercício do controle aduaneiro.

Uma vez definido que a responsabilidade de informar a desconsolidação é do agente de carga, por consequência é ele quem responde quando perde o prazo.

Para além da óbvia definição do art. 107 do Decreto-Lei nº 37/1966, que estipula que será aplicada a multa de cinco mil reais ao agente de carga que deixar de prestar informação dentro do prazo, temos o regramento geral para as infrações aduaneiras, cujo caráter objetivo determina que responde quem dá causa à infração.

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

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

e) **por deixar de prestar informação** sobre veículo ou carga nele transportada, ou **sobre as operações que execute, na forma e no prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, aplicada** à empresa de transporte internacional, inclusive a prestadora de serviços de transporte internacional expresso porta-a-porta, ou **ao agente de carga**; e (grifado)

Temos, assim, toda a base legal para a formalização desta exigência contra o agente de carga: é dele a obrigação de prestar a informação e foi ele quem descumpriu o prazo.

Por fim, registro que é pacífico no CARF o entendimento de que tanto o agente de carga como a agência marítima são parte legítima para responder por esse tipo de multa aduaneira, a exemplo do que consta nos Acórdãos nº 3002-000.647, 3401-007.847, 3302-008.355 e 9303-007.908, entre diversos outros no mesmo sentido.

Dessa forma, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva pela absoluta improcedência.

Até este ponto foi apresentado o entendimento desta relatora.

Contudo, durante o julgamento a maioria do Colegiado decidiu que acompanharia a rejeição da preliminar pelas conclusões. A posição vencedora foi constituída pelos fundamentos habitualmente adotados pela Turma, razão pela qual transcrevo a seguir as razões de decidir que sustentam a rejeição da preliminar neste julgado:

“O sujeito passivo aduz, em síntese, que não se pode admitir a sua responsabilização por atos praticados por terceiros, na medida em que não se confunde nem se equipara à figura do transportador marítimo. Assinala, ainda, que nem mesmo se aplica a responsabilidade solidária entre o agente de cargas e o transportador marítimo, em face da inexistência de dispositivo legal para tanto.

No tocante à responsabilidade do agente de cargas, ao contrário do que alega a recorrente, há um arcabouço normativo **legal** que impõe o cumprimento de certos deveres instrumentais ao agente, como mandatário do transportador marítimo. Tais normas estão previstas nos arts. 94 e 95, inciso I do Decreto-Lei nº. 37/66, c/c o art. 135, inciso II do CTN, abaixo transcritos:

Art. 94 Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe inobservância, por parte da pessoa natural ou jurídica, de norma estabelecida neste Decreto-Lei, no seu regulamento ou em ato administrativo de caráter normativo destinado a completá-los.

Art. 95 Respondem pela infração:

I - conjunta ou isoladamente, quem quer que, de qualquer forma, concorra para sua prática, ou dela se beneficie;(...)"

Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:

I - as pessoas referidas no artigo anterior;

II - os mandatários, prepostos e empregados;(...)"

Assim, na condição de agente de cargas, a recorrente está obrigada a prestar, tempestivamente, às autoridades aduaneiras, informações sobre veículo e cargas transportadas ou operações que executar. Naturalmente, ao violar obrigação de prestar informações no tempo e modo normativamente previstos, em especial, as informações sobre a desconsolidação de cargas, dá azo à infração prevista na alínea "e" do inciso IV do artigo 107 do Decreto-Lei nº 37/66, com a redação dada pelo artigo 77 da Lei nº 10.833/2003, sendo responsabilizada pela infração em comento, a teor do que prevê as mencionadas normas dos arts. 94 e 95 do Decreto-Lei nº. 37/66, c/c o art. 135, inciso II do CTN."

Mérito

No tópico denominado Situação Fática, a recorrente afirma que originalmente não havia previsão para atracação do navio Monte Cervantes no Porto de Paranaguá. A embarcação deveria seguir diretamente de Santos para Buenos Aires, mas acabou fazendo escala em Paranaguá devido a condições climáticas adversas, fatos demonstrados pelas telas de sistema e e-mails trocados entre a recorrente e o transportador, juntados à Impugnação. Na sequência, protesta contra o fato de a DRJ não ter analisado este argumento, produzindo um acórdão genérico, que não levou em conta as vicissitudes do caso.

Entendo relevante transcrever o Recurso Voluntário neste ponto porque trata-se de aspecto sensível. Apesar de a recorrente não ter requerido expressamente a anulação do julgamento, é esta a questão de fundo, aventada pela defesa.

Tal alegação está devidamente comprovada pela documentação acostada à Impugnação anteriormente apresentada e sequer foi analisada pelos julgadores que se prestaram, tão somente, a fornecer um julgamento padrão, sem qualquer análise fática da situação em si.

Os julgadores da DRJ ofereceram o mesmo julgado que oferecem em diversos outros casos dessa natureza sem sequer se debruçarem sobre a matéria.

Impossível seria para a Requerente cumprir os prazos que a lei lhe impunha haja vista que depende exclusivamente da informação da Transportadora.

Ora, ao definir a natureza de agente de cargas da Recorrente, lembramos que esta não conta com navios próprios. Logo, não possui meios próprios de controlar e verificar com exatidão a atracação e saídas de navios que não lhe pertencem.

Depende, pois, da informação correta da Transportadora Armadora nesses casos.

TODOS ESTES PONTOS ESTÃO ELENCADOS NA IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA E PROVADO PELOS DOCUMENTOS LÁ ACOSTADOS.

Amparado na situação fática acima descrita e nas provas trazidas aos autos, tem certeza a Recorrente estar sendo responsabilizada indevidamente pelo pagamento desta penalidade.

Qualquer pena a ser aplicada neste caso, deve-se dirigida diretamente à Transportadora emissora do MBL. (grifado)

Tenho por entendimento que a nulidade de ato por cerceamento do direito de defesa deve, necessariamente, ser alegada pela parte que se sente prejudicada, não cabendo ao julgador supor em seu lugar. Contudo temos aqui o protesto, que considero legítimo e fiel aos fatos, pois foi exatamente o que ocorreu: a primeira instância não analisou nem o argumento, nem os documentos. Em que pese os documentos estarem ilegíveis por conta da digitalização deficiente do processo em papel, tal condição deve saneada, e não desconsiderada.

Procedi então a uma avaliação superficial do argumento de escala inesperada no intuito de averiguar a sua relevância para o litígio, haja vista que o julgador não é obrigado a se manifestar sobre todo e qualquer argumento, mas não pode se calar sobre aqueles afetos a questões essenciais.

Devido à ilegibilidade dos documentos anexos, utilizei-me da consulta pública do sistema Mercante¹ e constatei que, realmente, a previsão original era para que o navio Monte Cervantes, que desatracou do Porto de Santos em 15.01.2010, seguisse diretamente para Buenos Aires, com chegada prevista para o dia 18.01.2010, como se pode constatar no fragmento abaixo.

Consulta da Escala		Quarta-Feira, 17 de Março de 2021 (19:08).	
Número da Escala	09000412345		
Agência de Navegação	02.427.026/0001-46 - ALIANCA NAVEGACAO E LOGISTICA LTDA.		
Porto da Escala	BRSSZ - SANTOS		
Embarcação	9283186 - MONTE CERVANTES		
Num. Viagem do Armador	950W		
Tipo Operação Prevista	Carga/Descarga		
Bandeira da Embarcação	GE - GEORGIA		
Responsável pela Embarcação	BIRGER MOELLER		
Empresa de Navegação	02.427.026/0001-46 - ALIANCA NAVEGACAO E LOGISTICA LTDA.		
Nacionalidade do Transportador	BR - BRASIL		
Data Prev. Atracação	14/01/2010	Hora Prev. Atracação	12:00:00
Data Efetiva Primeira Atrac.	14/01/2010	Hora Efetiva Primeira Atrac.	02:44:00
Data Prev. Desatracação	14/01/2010	Hora Prev. Desatracação	23:00:00
Data Efetiva Última Desatrac.	15/01/2010	Hora Efetiva Última Desatrac.	16:26:00
Portos Subseqüentes			
Porto	Data previsão de atracação		
ARBUE - BUENOS AIRES	18/01/2010		

Contudo, no dia 17.01 o navio atracou no Porto de Paranaguá, chegando em Buenos Aires apenas em 20.01.

Tal constatação não significa, em absoluto, que a recorrente tenha razão quanto ao mérito, mas apenas que é necessário o aprofundamento da questão pois, apesar de ser corriqueiro

¹ <https://www.mercante.transportes.gov.br/g36127/servlet/serpro.siscomex.mercante.servlet.MercanteController>

alegar que o transportador deu causa ao atraso, há situações em que realmente o agente de carga fica impossibilitado de inserir a desconsolidação – por exemplo, quando o transportador insere ou vincula a escala, o manifesto ou o conhecimento genérico (máster) muito tarde.

Por certo que há inconsistências na defesa: a consulta à escala no Porto de Paranaguá nos mostra que foi uma escala de descarregamento, o que torna aparentemente incongruente a alegação de que teria se dado apenas por condições meteorológicas.

De qualquer forma, é argumento relevante e, pelo silêncio total da primeira instância, entendo que o processo deve retornar para a adequada apreciação das razões e provas carreadas pela defesa, visando sanar o seu evidente cerceamento.

Antes de encerrar, trago a última matéria suscitada no Recurso, cuja análise entendo necessário realizar, que é o pedido de aplicação retroativa da Instrução Normativa RFB nº 1.473/2014, que teria revogado a penalidade em análise – aplicação da retroatividade benéfica prevista no art. 106 do CTN.

Apesar da inovação recursal, conheço da alegação porque se enquadra na alínea “b” do § 4º do art. 16, exceção para o conhecimento tardio quando se tratar de fato ou direito superveniente – a alteração legislativa ocorrida em 2014 não era passível de ser alegada quando interposta a Impugnação. E também o faço porque, se entendesse por aplicável o art. 106 do CTN, que nos levaria a decidir favoravelmente ao interessado, desnecessário devolver o processo para reapreciação pela primeira instância, com base no § 3º do art. 59 do CTN.

Por meio dessa norma retificadora, foi revogado todo o capítulo de Infrações e Penalidades da Instrução Normativa RFB nº 800/2007, apenas, já que não é possível instituir ou revogar artigo de lei por meio de norma infralegal. Imagino que o propósito desta revogação tenha sido o de simplesmente retirar de uma instrução normativa recomendações ou interpretações fixadas sobre a aplicação das penalidades estabelecidas no Decreto-Lei nº 37/1966, essa sim norma hábil para instituir ou revogar a multa, tendo em vista as infinitas possibilidades e complexidades dos casos concretos.

Logo, uma vez que nenhuma penalidade foi revogada, inexistente dispositivo mais benéfico para ser aplicado retroativamente.

Por todo o exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva e dou provimento parcial ao Recurso Voluntário para determinar a devolução do processo à DRJ para que profira novo julgamento, nos termos deste voto.

É como voto.

(documento assinado digitalmente)

Larissa Nunes Girard