



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



**Processo nº** 12266.721213/2015-21  
**Recurso** Voluntário  
**Acórdão nº** **3301-007.622 – 3ª Seção de Julgamento / 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária**  
**Sessão de** 17 de fevereiro de 2020  
**Recorrente** CMA CGM DO BRASIL AGENCIA MARITIMA LTDA  
**Interessado** FAZENDA NACIONAL

**ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

Período de apuração: 29/04/2013 a 29/12/2013

CONCOMITÂNCIA. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL. INEXISTÊNCIA.

O STF em sede de repercussão no Recurso Extraordinário RE 573232/SC firmou o entendimento de que a legitimação processual da Associação Civil para propor ação coletiva somente é conferida por autorização expressa e prévia ou concomitante à propositura da ação judicial, nos termos do artigo 5º, XXI da Constituição.

Também em sede de repercussão geral, no RE 612043/PR, o STF proferiu entendimento de que a eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento, e desde que residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador.

Aplica-se o artigo 62, 1º, II do ANEXO II do RICARF. Nulidade da decisão proferida pela DRJ que não conheceu da impugnação por concomitância com ação coletiva proposta no Poder Judiciário por Associação Civil, sem que estejam presentes os requisitos acima.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos, dar parcial provimento para anular a decisão recorrida, determinando a realização de um novo julgamento enfrentando o mérito

(documento assinado digitalmente)

Winderley Moraes Pereira - Presidente

(documento assinado digitalmente)

Salvador Cândido Brandão Junior - Relator

Participaram do presente julgamento os Conselheiros: Winderley Moraes Pereira (presidente da turma), Valcir Gassen (vice-presidente), Liziane Angelotti Meira, Marcelo Costa Marques d'Oliveira, Semíramis de Oliveira Duro, Marco Antonio Marinho Nunes, Ari Vendramini, Salvador Cândido Brandão Junior

## Relatório

Trata-se de auto de infração para constituir multa aduaneira por prestação de informação em atraso, nos termos do artigo 107, IV, “e” do Decreto-lei 37/1966. Por bem representar a síntese da controvérsia, peço vênia para adotar o relatório da r. decisão recorrida:

Trata-se de auto de infração referente à multa pelo descumprimento da obrigação de prestar informação referente ao transporte internacional de carga, na forma e no prazo estabelecidos pela Receita Federal. O lançamento, que totalizou R\$ 1.575.000,00 à época de sua formalização, foi contestado pelo sujeito passivo, dando origem ao litígio a ser apreciado no presente julgamento.

Da Autuação Consta na descrição dos fatos do auto de infração que as multas aplicadas foram decorrentes do atraso no fornecimento de dados relativos às cargas ali indicadas, cuja responsabilidade pela prestação das informações legalmente exigidas era da empresa autuada. Foi esclarecido pela fiscalização que as informações a serem prestadas no âmbito do transporte internacional de mercadorias, bem como os respectivos prazos para esse fim, foram definidos na Instrução Normativa (IN) RFB nº 800/2007, editada com fundamento legal no artigo 37 do Decreto-lei nº 37/1966, com redação dada pela Lei nº 10.833/2003.

A autoridade autuante destacou a importância da obrigação em foco para aprimorar o controle das operações de comércio exterior, de forma a proporcionar maior agilidade no despacho aduaneiro, e discorreu sobre a responsabilidade da empresa autuada pela irregularidade apurada.

Com base nos exames realizados a fiscalização considerou caracterizada a infração tipificada no art. 107, IV, “e”, do Decreto-Lei nº 37/1966, com redação dada pela Lei nº 10.833/2003, e aplicou a multa ali fixada.

Da Impugnação O sujeito passivo foi cientificado da exação em 08/06/2015 e, em 06/07/2015, apresentou impugnação (fls. 2763-2825) na qual aduz os seguintes argumentos.

a) Ilegitimidade passiva. A impugnante não é parte legítima para figurar no pólo passivo do lançamento, uma vez que atuou apenas como agência de navegação marítima, que não se equipara a transportador ou agente de carga, nem pode ser considerada como representante destes para fins de responsabilização por eventuais erros por eles cometidos. Para reforçar sua tese, a defesa cita doutrina e decisões dos tribunais superiores (STF, ex-TFR, STJ), relativas às funções e à responsabilidade por indenização e tributária do agente marítimo.

b) Denúncia espontânea. Conforme se depreende dos autos, a informação foi prestada pela própria impugnante, antes do início de qualquer procedimento fiscal. Assim não é cabível a multa exigida, pois se aplica ao caso o instituto da denúncia espontânea, consoante dispõe o art. 102, § 2º, do Decreto-Lei nº 37/1966, bem como o art. 138 do CTN, para fins de exclusão da penalidade.

c) Cerceamento do direito de defesa devido a falha na descrição dos fatos. No relato da fiscalização acerca das supostas infrações não constam informações importantes,

necessárias para a perfeita compreensão da acusação. Tal omissão caracteriza a inobservância de requisito essencial na lavratura do auto de infração e acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa pela impugnante.

d) Atipicidade da conduta apenada. A autuação foi decorrente da retificação de informações prestadas dentro do prazo, conduta para a qual não há previsão legal de multa, e cuja equiparação ao fornecimento intempestivo de dados extrapola o poder regulamentar da Administração Pública, violando os princípios da legalidade e da hierarquia das normas.

e) Duplicidade de pena pela mesma conduta. A impugnante foi penalizada mais de uma vez pela mesma suposta infração, pois o lançamento contestado não levou em consideração que a multa em foco é aplicável apenas uma vez a cada navio/viagem, como já decidiu a própria Receita Federal.

f) Ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A multa aplicada pela fiscalização deve ser afastada em atendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que são de observância obrigatória no âmbito do processo administrativo federal, consoante art. 2º da Lei nº 9.784/1999, eis que a penalidade imposta é excessivamente gravosa em relação ao possível dano causado pela suposta infração.

Ao final da peça defensiva a impugnante requer a nulidade do Auto de Infração e, sucessivamente, que o mesmo seja julgado improcedente.

Observa-se que, após decorrido o prazo para entrega da impugnação, a defendente solicitou que fosse juntada aos autos cópia da Solução de Consulta Interna – Cosit nº 2, de 04/02/2016, sob a justificativa de que se ato superveniente que contém informações relacionadas com a matéria sob exame, pois teria reconhecido que “as alterações ou retificações intempestivas de informações já prestadas anteriormente não configuram prestação de informação fora do prazo”.

Em 26/06/2017, a 7ª Turma da DRJ/FOR proferiu o Acórdão 08-39.490, fls. 2.982-3.002, para conhecer em parte a impugnação apresentada, em razão de concomitância e na parte conhecida julgou improcedente a autuação fiscal:

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Período de apuração: 29/04/2013 a 29/12/2013

PROCESSOS ADMINISTRATIVO E JUDICIAL. IDENTIDADE PARCIAL DE OBJETOS. RENÚNCIA PARCIAL À INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA.

Em razão do princípio da unidade de jurisdição, a propositura de ação na Justiça contra a Fazenda Pública implica renúncia à via administrativa, instância na qual o lançamento relativo à matéria sub judice se torna definitivo, sendo apreciado apenas eventual tema diferenciado, mas ficando o crédito constituído vinculado ao resultado do processo judicial.

DESCRIÇÃO SINTÉTICA DOS FATOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO DIREITO DE DEFESA. VALIDADE DO LANÇAMENTO.

É válido o lançamento cuja descrição dos fatos não contemple todas as informações relacionadas com a infração apurada, mas apresente elementos suficientes para o perfeito entendimento da acusação, de forma a possibilitar o pleno exercício do direito de defesa pelo autuado.

ASSUNTO: NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Período de apuração: 29/04/2013 a 29/12/2013

AGÊNCIA MARÍTIMA. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO. RESPONSABILIDADE.

A agência de navegação marítima representante no País de transportador estrangeiro responde por eventual irregularidade na prestação de informações que estava legalmente obrigada a fornecer à Aduana nacional.

ASSUNTO: OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

Período de apuração: 29/04/2013 a 29/12/2013

INFORMAÇÃO SOBRE VEÍCULO OU CARGA TRANSPORTADA EM DESACORDO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS. MULTA. DELIMITAÇÃO DA INCIDÊNCIA.

O descumprimento da obrigação de prestar as devidas informações referentes ao transporte internacional de cargas é punido com multa específica, que é aplicável em relação a cada registro exigido não realizado ou procedido em desacordo com a forma e o prazo definidos na legislação regente, independentemente da quantidade de vezes que essa infração seja constatada numa mesma escala ou viagem do veículo transportador.

Impugnação Improcedente

Crédito Tributário Mantido

Notificada de r. decisão, a contribuinte apresentou recurso voluntário, fls. 3.086-3.125, para repisar todos os argumentos de defesa trazido em sede de impugnação, acrescentando preliminares acerca da nulidade da r. decisão guerreada, conforme síntese abaixo:

- A Recorrente jamais renunciou ao contencioso administrativo, pois não é parte na Ação Ordinária nº 0065914-74.2013.4.01.3400 proposta pelo CENTRONAVE;

- Inexiste o requisito fundamental e obrigatório que caracterizaria a renúncia à instância administrativa, qual seja, a “identidade” entre os contribuintes, tendo em vista que a Ação Ordinária nº 0065914-74.2013.4.01.3400 foi ajuizada pelo CENTRONAVE e o auto de infração foi lavrado em face da Recorrente (CMA CGM DO BRASIL AGÊNCIA MARÍTIMA LTDA.);

- Afirma que o CENTRONAVE é uma associação civil, constituída por prazo indeterminado, com estrutura e abrangência no âmbito nacional, sem fins lucrativos, organizada pela associação de Empresas de Navegação de Longo Curso, de qualquer modalidade, que mantenham linhas regulares ou não, para os portos brasileiros, de Empresas de Navegação de Cabotagem e de navegação fluvial e lacustre, com extensão de tráfego a portos de outros países, de agência de navegação de longo curso que representem linhas regulares ou não para o Brasil e, ainda, entidades envolvidas ou interessadas nas atividades de transporte e de comércio exterior;

- Por outro lado, a Recorrente é uma tradicional empresa que se dedica, dentre outras atividades, ao agenciamento marítimo, nos termos do seu Contrato Social;

- Eventual legitimidade processual outorgada a órgão representativo de classe não afasta a legitimidade em sua essência, detida pelo próprio contribuinte representado;

- A renúncia à discussão administrativa estará configurada quando o contribuinte autuado - ou a ser autuado - for exatamente o mesmo que ajuizou ação judicial para discutir a matéria em juízo. e não é essa a hipótese da Recorrente, sendo necessária a discussão na seara administrativa, com a necessidade de conhecer a totalidade da impugnação apresentada nos autos;

- Traz aos autos a petição inicial da referida ação ordinária proposta pela CENTRONAVE, destacando um trecho no qual a autora se socorre do Agravo Regimental em Embargos de Divergência no Recurso Especial n.º 497.600/RS, onde o STJ definiu que as entidades associativas têm legitimidade para propor ação ordinária em favor de seus filiados, sem a necessidade de expressa autorização de cada um deles, para não precisar apresentar a lista de associados que autorizaram e outorgaram a legitimidade de provocação do Judiciário pela Associação;

- Argumenta com o artigo 5º, XXI da Constituição para afirmar que essa legitimidade processual depende de autorização expressa dos associados, entendimento ratificado pelo STF, em sede de repercussão geral no RE 573.232;

- Diante disso, a eventual decisão judicial favorável à associação não pode beneficiar a ora Recorrente;

- Também não se verifica a renúncia ao contencioso administrativo sob o prisma de que, diante da natureza coletiva e genérica daquela Ação Ordinária, em caso de improcedência, sequer haverá formação de coisa julgada, o que permitirá aos Associados do CENTRONAVE, por exemplo, ajuizar individualmente ações, visando novas discussões sobre a multa imposta pela D. Fiscalização;

- Destaca também que o próprio Auto de Infração, expressamente, facultou à Recorrente a apresentação de impugnação ao lançamento, por isso, não se mostra razoável e coerente não conhecer de parte dos argumentos apresentados pela Recorrente em sua impugnação sob a equivocada justificativa de renúncia ao contencioso administrativo.

É o relatório

## **Voto**

Conselheiro Salvador Cândido Brandão Junior, Relator.

O Recurso Voluntário é tempestivo e merece ser conhecido.

Preliminarmente, é preciso analisar o argumento de nulidade da r. decisão guerreada por não ter conhecido diversos pontos da defesa, quais sejam: 1. Denúncia espontânea; 2. Impossibilidade de aplicação da pena em caso de retificação de informação prestada dentro do prazo previsto em lei; 3. ilegalidade do artigo 45 da IN 800/2007; 4. ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - art. 2º da lei n.º 9.784/99.

O v. acórdão recorrido não conheceu destas matérias em razão de suposta concomitância com ação judicial, Ação Ordinária n.º 0065914-74.2013.4.01.3400, proposta pela

CENTRONAVE perante a Justiça Federal em Brasília, Associação Civil da qual a Recorrente faz parte, sob o argumento de que a decisão desta ação judicial repercutiria na esfera de direitos da Recorrente.

Ressalte-se que a informação sobre a existência de ação judicial não foi apresentada pela Recorrente, mas sim pelo Memorando n.º 213/2014/DIAES/PRFN – 1ª Região, de 23/5/2014, enviado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, que solicitou à Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana) a adoção de providências no sentido de dar cumprimento à decisão judicial proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, referente à ação ordinária relacionada com a multa sob exame, promovida pelo Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CENTRONAVE), ao qual a autuada é associada.

Sem fazer prova de que a Recorrente realmente é associada desta Associação Civil e sem verificar na ação judicial se a Recorrente autorizou expressamente a referida Associação a propor ação coletiva em seu nome, a d. DRJ não conheceu dos argumentos da impugnação que coincidem com a discussão travada em âmbito judicial, em razão da concomitância, não proferindo julgamento sobre estes pontos da controvérsia.

A r. decisão de piso deve ser anulada para que a parte não conhecida seja analisada e julgada em seu mérito pela instância administrativa.

Isso porque, embora não negue e nem comente sua situação de ser associada da CENTRONAVE, a Recorrente afirma a inexistência de autorização expressa conferindo legitimidade processual da Associação para defender seus interesses em ações coletivas.

Para comprovar a ausência de autorização expressa, juntou aos autos a petição inicial da referida ação ordinária, fls. 3.032-3.078, onde resta evidente o argumento da CENTRONAVE de que não apresentava autorização dos associados diante da desnecessidade desta providência, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Assim, destaco o seguinte trecho da referida petição inicial:

#### 1 Da Legitimidade Ativa - Substituição Processual.

O Autor é entidade associativa, regularmente constituído, com 106 (cento e seis)

anos de existência, que congrega as 24 (vinte e quatro) maiores empresas de navegação de longo curso em operação no país. Devido a sua representatividade, o CENTRONAVE tem atuado como interlocutor do segmento de navegação junto às diferentes esferas do Poder Público, inclusive promovendo as ações judiciais como substituto processual de seus associados, na forma dos artigos 5º, XXI e 8º, inciso III, da Carta Magna.

A Corte Especial do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Regimental em Embargos de Divergência no Recurso Especial n.º 497.600/RS, definiu que as entidades associativas têm legitimidade para propor ação ordinária em favor de seus filiados, sem a necessidade de expressa autorização de cada um deles. No referido precedente, assentou aquele Tribunal que o artigo 3º da Lei n.º 8.073/90, em consonância às normas constitucionais acima indicadas, autoriza as entidades associativas a representarem seus filiados em juízo, quer nas ações ordinárias, quer em mandados de segurança coletivos, **independente de autorização expressa ou relação nominal dos substituídos.**

Assim, **na qualidade de substituta processual dos transportadores marítimos e de suas agências marítimas**, para afastar as ilegalidades que serão abaixo apontadas, resta incontroversa a legitimidade do Centronave para promover a presente ação”. - grifos da transcrição. (grifei)

Por outro lado, a necessidade de autorização expressa dos associados é requisito Constitucional, conforme inciso XXI do artigo 5º, *verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXI - **as entidades associativas, quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (grifei)

No ano de 2014, em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão no sentido de que a coisa julgada das ações coletivas propostas por associações civis só teriam efeito para os associados que assim conferido a autorização expressa para a Associação litigar em seu nome para defender seus interesses, autorização esta que deveria ser apresentada com a petição inicial para comprovar a legitimidade processual.

Com esta decisão o STF firmou o posicionamento de que a autorização estatutária genérica conferida para a Associação não é suficiente para legitimar a sua atuação em juízo na defesa de direitos de seus filiados, sendo indispensável que a declaração expressa exigida no inciso XXI do art. 5º da Constituição. Esta autorização deve ser manifestada por ato individual do associado ou por assembleia geral da entidade e somente os associados que apresentaram, **na data da propositura da ação de conhecimento**, autorizações individuais expressas à associação, podem executar título judicial proferido em ação coletiva.

Neste sentido, o Colegiado reputou não ser possível, na fase de execução do título judicial, alterá-lo para que fossem incluídas pessoas não apontadas como beneficiárias na inicial da ação de conhecimento e que não autorizaram a atuação da associação, como exigido no preceito constitucional, autorização que não pode ser suprida por simples previsão estatutária de autorização geral para a associação.

RE 573232/SC. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Relator(a) p/  
Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO. DJe 18/09/2014

Ementa REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. **O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados.** TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Tema 82 - Possibilidade de execução de título judicial, decorrente de ação ordinária coletiva ajuizada por entidade associativa, por aqueles que não conferiram autorização individual à associação, não obstante haja previsão genérica de representação dos associados em cláusula do estatuto.

Tese I – **A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo**

**indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal;** (grifei)

II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, **limitada a execução aos associados apontados na inicial.**

Anos mais tarde, também em sede de repercussão geral, o STF analisou a constitucionalidade do artigo 2º-A da Lei 9.494/1997 para tratar da eficácia subjetiva da coisa julgada em ações coletivas propostas por Associações Civas e consolidou o entendimento de que a coisa julgada só tem efeito no âmbito da jurisdição do órgão judicial que proferiu a decisão. Este entendimento foi proferido no RE 612043/PR, conforme ementa abaixo:

RE 612043/PR. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. DJe 06/10/2017

Ementa EXECUÇÃO – AÇÃO COLETIVA – RITO ORDINÁRIO – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. Beneficiários do título executivo, no caso de ação proposta por associação, são aqueles que, residentes na área compreendida na jurisdição do órgão julgador, detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial.

Tema 499 - Limites subjetivos da coisa julgada referente à ação coletiva proposta por entidade associativa de caráter civil.

Tese A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, **somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.** (grifei)

Note que a tese fixada, além da necessidade de autorização expressa e prévia à propositura da ação, também considerou que a coisa julgada terá eficácia apenas para os associados que sejam residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador. No caso concreto, a ação coletiva tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal da Justiça Federal – TRF da 1ª Região, enquanto a Recorrente está estabelecida no município de Santos, no Estado de São Paulo, submetida à jurisdição do TRF da 3ª Região.

Como dito, restou assentado que a eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador e desde que houvessem autorizado para tanto, em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, declarando a constitucionalidade do art. 2º-A da Lei 9.494/1997.

Assim dispõe o referido dispositivo da Lei 9.494/1997:

Art.2º-A.A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, **abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.**(Incluído pela Medida provisória n.º 2.180-35, de 2001)

Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, **a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa**

**que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.** (grifei)

Com isso, não há evidências nos autos de que a Recorrente autorizou a Associação a litigar em seu nome. Ainda, a eficácia da coisa julgada não beneficiaria a Recorrente, em razão de estar estabelecida em local não abrangido pela jurisdição do órgão judicial que irá proferir a decisão na ação coletiva.

Desta feita, apesar de não ter diligenciado para verificar a presença destes requisitos, a d. DRJ deveria ter conhecido dos argumentos e teses de defesa da Recorrente, diante da inexistência de concomitância.

Isto posto, conheço do recurso voluntário para dar parcial provimento para anular a decisão recorrida, determinando a realização de um novo julgamento enfrentando o mérito.

(documento assinado digitalmente)

Salvador Cândido Brandão Junior