

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Providências acauteladoras do artigo 45 da Lei 9.784/99 e seus limites

Tribunal: STJ | Processo: REsp 2143179

Lei 9784/99 • providências acauteladoras • artigo 45

Parceria profissional

Você sabia que o escritório **Diovane Franco Advogados** possui um **sistema de parceria** para advogados e profissionais do agronegócio? Conte com a colaboração de um corpo técnico altamente especializado em Direito Ambiental, com atuação em embargos, autos de infração, licenciamento, desmatamento, CAR e regularização fundiária. O escritório atua em todo o Brasil, com sedes em Sinop/MT, Belém/PA, Brasília/DF, Novo Progresso/PA e Rio de Janeiro/RJ.

Fale conosco: contato@diovanefranco.com.br | diovanefranco.com.br

Texto da decisão

ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator. EMENTA TRIBUTÁRIO. INSCRIÇÃO NO CNPJ. SUSPENSÃO IMEDIATA. REQUISITOS CAUTELARES. MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. ATO. NULIDADE. 1. A determinação de suspensão imediata da inscrição no CNPJ, prevista no art. 44, § 1º, II, da IN RFB n. 1.863/2018, não encontra fundamento jurídico na Lei n. 9.430/1996 (com redação dada pelas Leis n. 10.637/2002 e 14.195/2021). 2. A Lei n. 9.784/1999, que regula o procedimento administrativo na esfera federal, prevê, em seu art. 45, a possibilidade do exercício de poder cautelar, observada a necessária motivação concreta do ato que aplica a cautela. 3. Na hipótese, o ato administrativo que decretou a suspensão imediata da inscrição no CNPJ não foi devidamente fundamentado, pelo que deve ser reconhecida sua nulidade. 4. Recurso especial provido. Sentença restabelecida. RELATÓRIO Trata-se de recurso especial interposto por TRIUNFO TRADING COMERCIAL LTDA., com respaldo nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região assim ementado (e-STJ fl. 231): APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE CNPJ. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL Nº 1.863/2013. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. DESCABIMENTO. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA PROVIDAS. 1. Trata-se de remessa necessária e recurso de apelação em face de sentença que em sede de mandado de segurança concedeu a segurança pleiteada pelo Impetrante para "suspender os efeitos da decisão administrativa apenas no tocante a determinação de suspensão liminar do CNPJ da Impetrante e, por consequência, a suspensão dos efeitos, nesse ponto, do Edital de Intimação nº 43, de 16 de março de 2021, com o imediato restabelecimento do CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA da

Impetrante para a situação ATIVA, restabelecendo-se, ainda, o seu DTE, bem como o imediato acesso ao Sistema da Receita Federal do Brasil (e-CAC), até ulterior decisão neste processo, desde que inexista outro motivo para tanto". 2. A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil número 1.863/2018 prevê "§1º A unidade da RFB com jurisdição para fiscalização dos tributos sobre comércio exterior que constatar o fato ou a unidade de exercício do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil responsável pelo procedimento fiscal, ao acatar a representação citada no caput, deve: a) regularizar a sua situação; ou b) contrapor as razões da representação; e II - suspender a inscrição no CNPJ da pessoa jurídica citada no inciso I a partir da data de publicação do edital mencionado nesse mesmo inciso." Portanto, possibilidade a imediata suspensão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ. 3. A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, é expressa: "Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado". 4. Ao Poder Judiciário cabe tão somente a verificação de questões em torno da legalidade, não podendo, assim, substituir-se à Administração Pública. 5. Remessa necessária e apelação providas. Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (e-STJ fls. 272/274). Em seu recurso especial, a pessoa jurídica aponta existência de dissenso pretoriano e violação dos arts. 2º, 37 e 50 da Lei n. 9.784/1999 e do art. 489 do CPC. Sustenta, em síntese, o seguinte (e-STJ fls. 290/292): 21. Conforme se depreende da análise do acórdão mencionado, a 8ª Turma do Egrégio Tribunal Regional da 2ª Região firmou entendimento de que a suspensão sumária da inscrição no CNPJ encontra respaldo no artigo 45, da Lei nº 9.784/99, ex vi: "Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado". 22. Note que o Nobre Desembargador, em seu voto divergente, apenas destacou a possibilidade de a Administração pública adotar medida cautelar no curso do Processo Administrativo, sem, contudo, observar a obrigatoriedade da motivação, que no caso concreto, não foi apresentada. 23. Logo, é inegável que o v. acórdão violou os princípios da legalidade e motivação, previstos no artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. "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". 24. A violação é clara e carece de atenção ao passo que o r. acórdão concedeu à Administração um poder irrestrito, consubstanciado na capacidade de adotar medidas acauteladoras sem qualquer motivação. 25. Referida conduta, notadamente, demonstra ofensa à legalidade e à motivação, ainda mais quando analisamos os termos exarados pela Nobre Desembargadora Relatora, Dra. Vera Lúcia Lima da Silva, que, em seu voto vencido, destacou a completa ausência de motivação. Veja-se: "Verifica-se, assim, que não há qualquer motivação por parte do Delegado Adjunto da Delegacia de Fiscalização de Comércio Exterior da RFB para a suspensão do CNPJ da impetrante, não tendo sequer feito referência a qualquer fundamento de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, na forma do citado §1º do art. 50 da Lei 9.784/99". 26. O princípio da legalidade estrita criou a limitação do poder público, ou seja, uma autoridade fiscal somente pode fazer aquilo que esteja expressamente previsto em Lei, sob pena de seu ato ser considerado ilegal e arbitrário, portanto, passível de nulidade: "Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)". 27. Assim, denota-se, em verdade, a carência de motivação adequada a ensejar a suspensão cautelar, visto não ter havido qualquer motivação destinada a configurar qualquer tipo de risco e, com a devida vênia, o acórdão endossou referida falha. 28. O trabalho da fiscalização se limitou a expor, de maneira breve e genérica, os motivos pelos quais a inscrição da Apelada no CNPJ deveria ser suspensa, mas não a periculosidade a justificar sua antecipação, o que também não foi feito pelo Emérito Julgador, apesar da oposição dos devidos embargos de declaração. 29. Ademais, a importância da motivação é tamanha, que o artigo da referida Lei é taxativo em determinar a motivação do ato administrativo, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos quando houver decisão que negue, limite ou afete direitos ou interesses, ex vi: "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;" 30. Neste passo, com as devidas vênicas ao Tribunal a quo, pugna a Recorrente pela reforma do acórdão em questão, posto que a conclusão de que a suspensão desmotivada

da inscrição no CNPJ guarda amparo no art. 45, Lei nº 9.784/99, viola o disposto na legislação federal em destaque. Contrarrazões às e-STJ fls. 316/322, na qual a Fazenda Nacional se limita a aventar, genericamente, óbices sumulares ao conhecimento do recurso especial e, no mérito, pugna pela manutenção do julgado recorrido. Juízo positivo de admissibilidade pelo Tribunal de origem à e-STJ fl. 349. O Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do recurso especial (e-STJ fls. 371/375). É o relatório. EMENTA TRIBUTÁRIO. INSCRIÇÃO NO CNPJ. SUSPENSÃO IMEDIATA. REQUISITOS CAUTELARES. MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. ATO. NULIDADE. 1. A determinação de suspensão imediata da inscrição no CNPJ, prevista no art. 44, § 1º, II, da IN RFB n. 1.863/2018, não encontra fundamento jurídico na Lei n. 9.430/1996 (com redação dada pelas Leis n. 10.637/2002 e 14.195/2021). 2. A Lei n. 9.784/1999, que regula o procedimento administrativo na esfera federal, prevê, em seu art. 45, a possibilidade do exercício de poder cautelar, observada a necessária motivação concreta do ato que aplica a cautela. 3. Na hipótese, o ato administrativo que decretou a suspensão imediata da inscrição no CNPJ não foi devidamente fundamentado, pelo que deve ser reconhecida sua nulidade. 4. Recurso especial provido. Sentença restabelecida. VOTO O recurso especial merece prosperar. Na origem, cuida-se de mandado de segurança por meio do qual se busca a concessão de ordem para "determinar que a Autoridade Impetrada retorne a situação cadastral do CNPJ da Impetrante para a situação de ATIVO, até que sobrevenha decisão administrativa transitada em julgado acerca do tema, suspendendo-se, por conseguinte, todos os efeitos diretos e indiretos do indigitado ato administrativo" (e-STJ fl. 15). Segurança concedida, em razão da inexistência de autorização legal para a suspensão preventiva do CNPJ e da ausência de fundamentação concreta a justificar a aplicação dessa medida cautelar. Apelação provida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região para denegar a segurança. No presente recurso especial, controverte-se sobre a legalidade da suspensão preventiva do CNPJ da ora recorrente. A questão comporta o exame de dois aspectos: a) se haveria previsão legal para a suspensão; b) se a aplicação da medida de suspensão deveria ser concretamente motivada. Pois bem. As hipóteses e o procedimento de declaração de inaptidão da inscrição no CNPJ estão assim regulados na Instrução Normativa RFB n. 1.863/2018: Art. 41. Pode ser declarada inapta a inscrição no CNPJ da pessoa jurídica: I - omissa de declarações e demonstrativos, assim considerada aquela que, estando obrigada, deixar de apresentar, em 2 (dois) exercícios consecutivos, qualquer das declarações e demonstrativos relacionados no inciso I do caput do art. 29; II - não localizada, definida nos termos do art. 43; ou III - com irregularidade em operações de comércio exterior, assim considerada aquela que não comprovar a origem, a disponibilidade e a efetiva transferência, se for o caso, dos recursos empregados em operações de comércio exterior, na forma prevista em lei. (...) Art. 44. No caso de pessoa jurídica com irregularidade em operações de comércio exterior, de que trata o inciso III do caput do art. 41, o procedimento administrativo de declaração de inaptidão deve ser iniciado por representação consubstanciada com elementos que evidenciem o fato descrito no citado inciso. § 1º A unidade da RFB com jurisdição para fiscalização dos tributos sobre comércio exterior que constatar o fato ou a unidade de exercício do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil responsável pelo procedimento fiscal, ao acatar a representação citada no caput, deve: I - intimar a pessoa jurídica, por meio de edital publicado no site da RFB na Internet, no endereço informado no § 1º do art. 12, ou alternativamente no DOU, para, no prazo de 30 (trinta) dias: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1991, de 19 de novembro de 2020) (Vide Instrução Normativa RFB nº 1991, de 19 de novembro de 2020) a) regularizar a sua situação; ou b) contrapor as razões da representação; e II - suspender a inscrição no CNPJ da pessoa jurídica citada no inciso I a partir da data de publicação do edital mencionado nesse mesmo inciso. Essa regulamentação infralegal da RFB está fundamentada nos seguintes dispositivos da Lei n. 9.430/1996 (com redação dada pelas Leis n. 10.637/2002 e 14.195/2021): Art. 81. As inscrições no CNPJ serão declaradas inaptas, nos termos e nas condições definidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, quando a pessoa jurídica: I - deixar de apresentar obrigações acessórias, por, no mínimo, 90 (noventa) dias a contar da omissão; II - não comprovar a origem, a disponibilidade e a efetiva transferência, se for o caso, dos recursos empregados em operações de comércio exterior; III - for inexistente de fato, assim considerada a entidade que: a) não dispuser de patrimônio ou de capacidade operacional necessários à realização de seu objeto, inclusive a que não comprovar o capital social integralizado; b) não for localizada no endereço informado no CNPJ; c) quando intimado, o seu representante legal: 1. não for localizado ou alegar falsidade ou simulação

de sua participação na referida entidade ou não comprovar legitimidade para representá-la; ou 2. não indicar, depois de intimado, seu novo domicílio tributário; d) for domiciliada no exterior e não tiver indicado seu procurador ou seu representante legalmente constituído no CNPJ ou, se indicado, não tiver sido localizado; ou e) encontrar-se com as atividades paralisadas, salvo quando a paralisação for comunicada; IV - realizar operações de terceiros, com intuito de acobertar seus reais beneficiários; V - tiver participado, segundo evidências, de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por meio de emissão de documentos fiscais que relatem operações fictícias ou cessão de créditos inexistentes ou de terceiros; VI - tiver sido constituída, segundo evidências, para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; ou VII - encontrar-se suspensa por no, mínimo, 1 (um) ano. § 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, a comprovação da origem de recursos provenientes do exterior dar-se-á mediante, cumulativamente: I - prova do regular fechamento da operação de câmbio, inclusive com a identificação da instituição financeira no exterior encarregada da remessa dos recursos para o País; II - identificação do remetente dos recursos, assim entendido como a pessoa física ou jurídica titular dos recursos remetidos. § 3º No caso de o remetente referido no inciso II do § 2º ser pessoa jurídica deverão ser também identificados os integrantes de seus quadros societário e gerencial. § 4º O disposto nos §§ 2º e 3º aplica-se, também, na hipótese de que trata o § 2º do art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Da comparação entre os textos selecionados da Instrução Normativa RFB n. 1.863/2018 e da Lei n. 9.430/1996 (com redação dada pelas Leis n. 10.637/2002 e n. 14.195/2021), constata-se que a determinação de suspensão imediata da inscrição no CNPJ, prevista no art. 44, § 1º, II, da IN, não encontra fundamento jurídico na lei respectiva. Vale dizer, essa previsão da suspensão imediata do CNPJ extravasa o âmbito de regulamentação próprio de uma mera instrução normativa. Contudo, há que se ter em conta, ainda, outro diploma legal, a saber, a Lei n. 9.784/1999, que regula o procedimento administrativo na esfera federal. Seu art. 45 assim prevê: Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado. Assim, muito embora inexistia disposição expressa na Lei n. 9.430/1996 acerca da possibilidade de suspensão imediata do cadastro do CNPJ, a regra infralegal que a determina, constante do art. 44, § 1º, II, da IN RFB n. 1.863/2018, poderia encontrar sua necessária validação legal no art. 45 da Lei n. 9.784/1999. Essa interpretação mostra-se consentânea até mesmo com a teoria dos poderes implícitos: se à autoridade administrativa é conferido por lei o poder de decidir sobre a inaptidão da inscrição no CNPJ, é porque, implicitamente, também se lhe reconhece o poder de decidir sobre eventuais medidas acautelatórias incidentais, visando garantir a utilidade do provimento decisório final. Sem embargo, mesmo nessa hipótese, a decisão de suspensão imediata do CNPJ, porque cautelar, deverá ser devidamente motivada, exatamente como obriga o mencionado art. 45 da Lei n. 9.784/1999. De fato, uma decisão de suspensão liminar desprovida da indicação concreta dos motivos de urgência que a justificam não revela natureza cautelar, mas de antecipação dos futuros efeitos da eventual declaração de inaptidão da inscrição no CNPJ, procedimento que não encontra guarida nem nos diplomas legais aplicáveis ao caso nem no princípio constitucional do devido processo legal. Na hipótese, dada a flagrante ausência de motivação na decisão administrativa de suspensão imediata da inscrição da ora recorrente no CNPJ, é de ser reconhecida sua nulidade, com a consequente reforma do acórdão recorrido. Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial a fim de restabelecer os efeitos da sentença. É como voto.

Leia o artigo completo com análise especializada no site

 **Fale com o escritório**

Tire suas dúvidas com nossa equipe especializada em Direito Ambiental.

WhatsApp: (66) 99955-5402

Diovane Franco Advogados • OAB/MT 29.530 • diovanefranco.com.br
Sinop/MT • Belém/PA • Brasília/DF • Novo Progresso/PA • Rio de Janeiro/RJ

Documento gerado a partir de publicação oficial. A reprodução é permitida desde que citada a fonte.