



**PARECER PGFN/CRJ/Nº 93/2013**

Administrativo. Pena de perdimento. *Containers* são equipamentos que permitem a reunião ou unitização de mercadorias a ser transportadas, não podendo ser confundidos com embalagem ou acessório da mercadoria transportada. Inexistência de amparo jurídico para a apreensão do *container*, uma vez que não se deve confundir a unidade de carga com a mercadoria transportada. Jurisprudência pacífica do Egrégio Superior Tribunal de Justiça. Aplicação da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recursos e a desistir dos já interpostos.

**I**

O presente Parecer tem como escopo analisar a viabilidade de edição de ato declaratório, com base no art. 19, inciso II, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002<sup>1</sup>, e no art. 5º do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997<sup>2</sup>, que dispensa a apresentação de contestação, a interposição de recursos e a desistência dos já interpostos em relação às demandas/decisões judiciais que fixam o entendimento de que o contêiner utilizado no transporte de carga não é acessório da mercadoria nele transportada, razão pela qual não deve sofrer pena de perdimento aplicada à mercadoria apreendida.

---

<sup>1</sup> Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

(...)

II — matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ou do Superior Tribunal de Justiça, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda.

<sup>2</sup> Art. 5º Nas causas em que a representação da União competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional havendo manifestação jurisprudencial reiterada e uniforme e decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência, fica o Procurador-Geral da Fazenda Nacional autorizado a declarar, mediante parecer fundamentado, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, as matérias em relação às quais é de ser dispensada a apresentação de recursos.



2. Com efeito, o presente parecer, em face da alteração trazida pela Lei nº 11.033, de 2004, à Lei nº 10.522, de 2002, terá também o condão de impedir que a Secretaria da Receita Federal do Brasil constitua o crédito tributário relativo à presente hipótese, obrigando-a a rever de ofício os lançamentos já efetuados, nos termos do artigo 19 da Lei nº 10.522, de 2002.

3. A análise em comento decorre da existência de decisões reiteradas de ambas as Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça — STJ afirmando que inexistente amparo jurídico para a apreensão de contêiner, o qual, pela sua natureza, é distinto da mercadoria transportada.

## II

4. O entendimento sustentado pela União em juízo é o de que o contêiner utilizado no transporte de carga é acessório da mercadoria nele transportada e, por conseqüência, deve sofrer a pena de perdimento aplicada à mercadoria apreendida, uma vez que o acessório segue o principal.

5. Ocorre que o Poder Judiciário tem entendido diversamente, restando assente no âmbito do STJ o posicionamento segundo o qual o contêiner não se confunde com a mercadoria nele transportada, sendo ilícita sua apreensão em face da decretação da pena de perdimento da carga.

6. Nesse diapasão, ressaltam-se excertos do voto proferido pelo Min. Benedito Gonçalves, nos autos do Recurso Especial nº 908.890/SP, publicado no DJ em 23/4/2007, cujos termos bem elucidam a questão:

### EMENTA

#### **ADMINISTRATIVO. APREENSÃO DE CARGA ABANDONADA. RETENÇÃO DE CONTAINER. LEIS NºS 6.288/75 E 9.611/98.**

1. Segundo o art. 24 da Lei nº 9.611/98, os *containers* constituem-se em equipamentos que permitem a reunião ou unitização de mercadorias a ser transportadas, não podendo ser confundidos com embalagem ou acessório da mercadoria transportada.

2. Inexiste amparo jurídico para a apreensão de *containers*, os quais, pela sua natureza, não se confundem com a própria mercadoria transportada.

3. Recurso especial improvido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** Cuida-se de mandado de segurança impetrado com o objetivo de que sejam devolvidos ao ora recorrido diversos *containers* ou unidades de carga que acondicionavam mercadorias abandonadas pelo importador.

O Tribunal *a quo* analisou a questão à luz do artigo 24 da Lei nº 9.611/98, portanto a matéria foi devidamente prequestionada, motivo pelo qual o recurso merece ser conhecido pela alínea "a" do permissivo constitucional.

A conclusão a que chegou o acórdão recorrido foi de que o "*container* ou unidade de carga, a teor do disposto no artigo 3º da Lei nº 6.288/75, é considerado como um equipamento ou acessório do veículo transportador" e de que "embora o Operador de Transporte Multimodal seja responsável perante a Fazenda Nacional pelo crédito tributário, o artigo 24 da Lei nº 9.611/98 prevê que os *containers* não constituem embalagem das mercadorias, nem com elas se confunde".

A Lei nº 6.288/75 nos dá a definição de *container*, como se constata a seguir:

"Art. 3º. O container, para todos os efeitos legais, não constitui embalagem das mercadorias, sendo considerado sempre um equipamento ou acessório do veículo transportador.

Parágrafo único. A conceituação de container não abrange veículos, acessórios ou peças de veículos e embalagens, mas compreende seus acessórios e equipamentos específicos, tais como *trailers*, *boogies*, *racks*, ou prateleiras, berços ou módulos, desde que utilizados como parte integrante do container."

A Lei nº 9.611/98, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas, prevê em seu artigo 24:

"Para os efeitos desta Lei, considera-se unidade de carga qualquer equipamento adequado à unitização de mercadorias a serem transportadas, sujeitas a movimentação de forma indivisível em todas as modalidades de transporte utilizadas no percurso."

Não resta dúvida de que os *containers* se constituem em equipamentos que permitem a reunião ou unitização de mercadorias a ser transportadas. Essa definição é a mesma do Dicionário Houaiss, que conceitua contêiner ou *container* como um "recipiente de metal ou madeira, ger. De grandes dimensões, destinado ao acondicionamento e transporte de carga em navios, trens etc." Portanto *container* não se confunde com embalagem ou acessório da mercadoria transportada.

Sendo assim, correto o entendimento esposado pelo acórdão recorrido de inexistir amparo jurídico para a apreensão de *containers*, os quais, pela sua natureza, são distintos da mercadoria transportada.

Essa mesma conclusão já foi exposta pela Primeira Turma deste Tribunal, quando do julgamento do Recurso Especial 526.767/PR, da relatoria da Ministra Denise Arruda, cuja ementa se transcreve:

*"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDIMENTO DE MERCADORIA. APREENSÃO DO CONTÊINER (UNIDADE DE CARGA). ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 24, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.611/98. NÃO-OCORRÊNCIA. INEXISTE RELAÇÃO DE ACESSORIEDADE ENTRE O CONTÊINER E A MERCADORIA NELE TRANSPORTADA. EXEGESE DO*



*ART. 92 DO CÓDIGO CIVIL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.*

- 1. A questão controvertida consiste em saber se o contêiner utilizado no transporte de carga é acessório da mercadoria nele transportada e, por conseqüência, deve sofrer a pena de perdimento aplicada à mercadoria apreendida por abandono.*
- 2. O Tribunal a quo entendeu que o contêiner não se confunde com a mercadoria nele transportada, razão pela qual considerou ilícita sua apreensão em face da decretação da pena de perdimento da carga. A recorrente, em vista disso, pretende seja reconhecido o contêiner como acessório da carga transportada, aplicando-se-lhe a regra de que o acessório segue o principal.*
- 3. 'Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal' (CC/02, art. 92).*
- 4. Definido, legalmente, como qualquer equipamento adequado à unitização de mercadorias a serem transportadas e não se constituindo embalagem da carga (Lei 9.611/98, art. 24 e parágrafo único), o contêiner tem existência concreta, destinado a uma função que lhe é própria (transporte), não dependendo, para atingir essa finalidade, de outro bem juridicamente qualificado como principal.*
- 5. Assim, a interpretação do art. 24 da Lei 9.611/98, à luz do disposto no art. 92 do Código Civil, não ampara o entendimento da recorrente no sentido de que a unidade de carga é acessório da mercadoria transportada, ou seja, que sua existência depende desta. Inexiste, pois, relação de acessoriedade que legitime sua apreensão ou perdimento porque decretada a perda da carga.*
- 6. Recurso especial conhecido e desprovido" (DJU de 19.09.05).*

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso especial.**  
É como voto.

7. Veja abaixo outras decisões nesse sentido, que expressam a pacífica e consolidada jurisprudência do STJ sobre a matéria:

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDIMENTO DE MERCADORIA. APREENSÃO DO CONTÊINER (UNIDADE DE CARGA). ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 24, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.611/98. NÃO-OCORRÊNCIA. INEXISTE RELAÇÃO DE ACESSORIEDADE ENTRE O CONTÊINER E A MERCADORIA NELE TRANSPORTADA. EXEGESE DO ART. 92 DO CÓDIGO CIVIL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.**

- 1. A questão controvertida consiste em saber se o contêiner utilizado no transporte de carga é acessório da mercadoria nele transportada e, por conseqüência, deve sofrer a pena de perdimento aplicada à mercadoria apreendida por abandono.*
- 2. O Tribunal a quo entendeu que o contêiner não se confunde com a mercadoria nele transportada, razão pela qual considerou ilícita sua apreensão em face da decretação da pena de perdimento da carga. A recorrente, em vista disso, pretende seja reconhecido o contêiner como acessório da carga transportada, aplicando-se-lhe a regra de que o acessório segue o principal.*
- 3. "Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal" (CC/02, art. 92).*



4. Definido, legalmente, como qualquer equipamento adequado à unitização de mercadorias a serem transportadas e não se constituindo embalagem da carga (Lei 9.611/98, art. 24 e parágrafo único), o contêiner tem existência concreta, destinado a uma função que lhe é própria (transporte), não dependendo, para atingir essa finalidade, de outro bem juridicamente qualificado como principal.
5. Assim, a interpretação do art. 24 da Lei 9.611/98, à luz do disposto no art. 92 do Código Civil, não ampara o entendimento da recorrente no sentido de que a unidade de carga é acessório da mercadoria transportada, ou seja, que sua existência depende desta. Inexiste, pois, relação de acessoriedade que legitime sua apreensão ou perdimento porque decretada a perda da carga.
6. Recurso especial conhecido e desprovido. (REsp 526.760/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 19/9/2005).

\*\*\*

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. APREENSÃO DE CARGA. RETENÇÃO DE CONTÊINER. LEIS Nºs 6.288/75 E 9.611/98.**

1. A agravante não ofereceu argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada, mesmo porque esta se encontra em consonância com o entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça.
2. Segundo o art. 24 da Lei nº 9.611/98, os contêineres constituem equipamentos que permitem a reunião ou unitização de mercadorias a serem transportadas. Não se confundem com embalagem ou acessório da mercadoria transportada. Inexiste, assim, amparo jurídico para a apreensão de contêineres.
3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 949.019 - SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 19/8/2008).

\*\*\*

**PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. ABANDONO DE MERCADORIA. PENA DE PERDIMENTO. APREENSÃO DE CONTÊINER: UNIDADE DE CARGA ACESSÓRIA. NÃO-CABIMENTO DA RETENÇÃO. PRECEDENTES.**

1. Agravo regimental contra decisão que negou provimento a agravo de instrumento.
2. O acórdão *a quo* concedeu segurança objetivando afastar a ilegalidade na apreensão dos “containers”, cuja mercadoria sofreu pena de perdimento de bens.
3. Nos termos do art. 3º da Lei nº 6.288/75 “o container, para todos os efeitos legais, não constitui embalagem das mercadorias, sendo considerado sempre um equipamento ou acessório do veículo transportador”.
4. “A unidade de carga, seus acessórios e equipamentos não constituem embalagem e são partes integrantes do todo” (art. 24, parágrafo único, da Lei nº 9.611/98).
5. A jurisprudência da 1ª Turma do STJ é pacífica no sentido de que não deve recair sobre a unidade de carga (contêiner) a pena de perdimento, por ser simples acessório da carga transportada.
6. Precedentes: REsps nºs 526767/PR, 526760/PR e 526755/PR.



7. Agravo regimental não-provido. (AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 950.681 – SP, Relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJe 23/4/2008)

8. Por conseguinte, o STJ consagra, de modo pacífico, o entendimento de que o contêiner não se confunde com a mercadoria nele transportada, razão pela qual considera ilícita sua apreensão em face da decretação da pena de perdimento da carga.

### III

9. Dimana da leitura das decisões acima transcritas a firme posição do STJ, contrária ao entendimento da Fazenda Nacional acerca da matéria, que sempre foi o de defesa da tese de que o contêiner utilizado no transporte de carga é acessório da mercadoria nele transportada e, por conseqüência, deve sofrer a pena de perdimento aplicada à mercadoria apreendida, uma vez que o acessório segue o principal.

10. Destaca-se, outrossim, que a questão não tem contornos constitucionais, pois se trata de indiscutível interpretação de norma infraconstitucional, motivo pelo qual não cabe ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre a matéria.

11. Por essas razões, impõe-se reconhecer que todos os argumentos que poderiam ser levantados em defesa dos interesses da União foram rechaçados pelo STJ nessa matéria, circunstância que conduz à conclusão acerca da impossibilidade de modificação do seu entendimento.

12. Nesses termos, não há dúvida de que futuros recursos que versem sobre o referido tema apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário, sem nenhuma perspectiva de sucesso para a Fazenda Nacional. Portanto, continuar insistindo em tal tese significará apenas alocar os recursos colocados à disposição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em causas nas quais, previsivelmente, não se terá êxito.

13. Cumpre, pois, perquirir se, em face do sobredito, e tendo por fundamento o disposto no art. 19, inciso II, da Lei nº 10.522, de 2002, e no art. 5º do Decreto nº 2.346, de



1997, é o caso de ser dispensada a apresentação de contestação, a interposição de recursos e a desistência dos já interpostos. Veja abaixo os artigos citados:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre:

(...)

II — matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ou do Superior Tribunal de Justiça, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 5º Nas causas em que a representação da União competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional havendo manifestação jurisprudencial reiterada e uniforme e decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência, fica o Procurador-Geral da Fazenda Nacional autorizado a declarar, mediante parecer fundamentado, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, as matérias em relação às quais é de ser dispensada a apresentação de recursos.

14. Decorre dos dispositivos legais acima reproduzidos que a possibilidade de ser dispensada a interposição de recurso ou a desistência do que tenha sido interposto, bem como a autorização para não contestar, desde que inexista outro fundamento relevante, pode ser exercida pela Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, mediante ato declaratório, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda, observados os seguintes requisitos:

- a) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tenha competência para representar, judicialmente, a União, nas respectivas causas e
- b) haja decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, em suas respectivas áreas de competência.

15. Examinando-se a hipótese vertente, desde logo, conclui-se que:

I) nas causas em que se discute a pena de perdimento do contêiner, como na hipótese objeto deste Parecer, a competência para representar a União é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, já que se trata de matéria fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993) e



II) as decisões, citadas exemplificativamente ao longo deste Parecer, manifestam a reiterada jurisprudência do STJ no sentido reconhecer a ilegalidade da apreensão de contêiner, cuja mercadoria é sujeita à pena de perdimento.

16. Destarte, há base legal para a edição de ato declaratório da Senhora Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, a ser aprovado pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, que dispense a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional da interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, bem como de apresentar contestação acerca da matéria ora abordada.

17. Por fim, merece ser ressaltado que o presente Parecer não implica, em hipótese alguma, o reconhecimento da correção da tese adotada pelo STJ. O que se reconhece é a pacífica jurisprudência desse Tribunal Superior, a recomendar a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, eis que os mesmos se mostrarão inúteis e apenas sobrecarregarão o Poder Judiciário e a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

#### IV

18. Assim, presentes os pressupostos estabelecidos pelo art. 19, inciso II, da Lei nº 10.522, de 2002, c/c o art. 5º do Decreto nº 2.346, de 1997, recomenda-se sejam autorizadas pela Senhora Procuradora-Geral da Fazenda Nacional a não apresentação de contestação, a não interposição de recursos e a desistência dos já interpostos, desde que inexistam outros fundamentos relevantes, nas ações judiciais que fixam o entendimento de que o contêiner não se confunde com a mercadoria nele transportada, razão pela qual considera ilícita sua apreensão em face da decretação da pena de perdimento da carga.

À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 15 de agosto de 2012.

**ALEXANDRE BUDIB**  
Procurador da Fazenda Nacional





De acordo. À consideração superior.  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 15 de agosto  
de 2012.

**JOÃO BATISTA DE FIGUEIREDO**  
Coordenador de consultoria Judicial

De acordo. À consideração superior.  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 15 de agosto  
de 2012.

**CLAUDIO XAVIER SEEFELDER FILHO**  
Coordenador-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional

De acordo. Submeta-se à apreciação da Sra. Procuradora-Geral da Fazenda  
Nacional.  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 3 de  
setembro de 2012.

**FABRÍCIO DA SOLLER**  
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Tributário

Aprovo. Submeta-se à apreciação do Senhor Ministro de Estado da Fazenda  
para os fins da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de  
1997. Após, publiquem-se os respectivos Despacho e Ato Declaratório. Com a publicação, dê-se  
ciência do presente Parecer ao Senhor Secretário da Receita Federal do Brasil.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 21 de janeiro  
de 2013.

**ADRIANA QUEIROZ DE CARVALHO**  
Procuradora-Geral da Fazenda Nacional