



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)
Comissão Permanente de Direito Financeiro e Tributário

Parecer aprovado por
unanimidade
na reunião realizada
em 08/11/16
[Signature]
Presidente da CDFT

Indicação: N° 064/2016

Relator: ABNER VELLASCO

Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 4.917/2016, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, que “Propõe a alteração da multa por falta de obtenção do Licenciamento de Importação, requisito essencial para autorização de importações pelo SISCOMEX”, objeto do Ofício SE 789/2016 deste Instituto.

Parecer opinando pela rejeição do Projeto de Lei mencionado.

Honra-me o Presidente da Comissão de Direito Financeiro e Tributário do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Adilson Rodrigues Pires, com a relatoria da indicação nº 064/2016 que trata do Projeto de Lei nº 4.917/2016 que altera a multa de 30% (trinta por cento) prevista na alínea "b" do inciso I do art. 169 do Decreto-Lei nº 37/1966 e “*estabelece que a multa por falta de licenciamento na importação será de 10% (dez por cento) do valor da mercadoria*”.

O referido Projeto de Lei é absolutamente relevante na medida em que trata de tema que possui grande impacto financeiro para os agentes do comércio exterior que incorrem no pagamento de multas administrativas em decorrência do descumprimento da legislação aduaneira e por envolver alteração de legislação que trata do controle aduaneiro das importações.

Nos tópicos a seguir passarei a tecer algumas considerações acerca do Projeto de Lei nº 4.917/2016.

[Signature]



1. CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DO ATUAL PROCEDIMENTO PARA LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL

Atualmente no Brasil, o primeiro passo para que seja iniciado um processo de importação é o registro da operação, por importador devidamente habilitado, no SISCOMEX (Sistema Integrado de Comércio Exterior), instrumento que foi instituído pelo Decreto nº 660/1992 com o objetivo de garantir um efetivo controle administrativo das operações de comércio exterior com o devido registro e acompanhamento com atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

Conforme devidamente apontado na justificação do Projeto de Lei, como regra geral as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento prévio e os importadores deverão providenciar o registro da declaração de importação (DI) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). Este registro inicia o despacho aduaneiro e deve ser feito na unidade local da Receita Federal onde se encontrar a mercadoria.

As modalidades de importações existentes no sistema administrativo de importações brasileiras são as seguintes (i) importações dispensadas de licenciamento, (ii) importações sujeitas ao Licenciamento Automático e (iii) importações sujeitas ao Licenciamento Não Automático, nos termos da Portaria nº 23/2011 (portaria que regulamenta as operações do comércio exterior no âmbito da Secretaria do Comércio Exterior).

Em algumas situações nas operações que envolvam a importação de alguns produtos ou operações específicas, nos termos da legislação aplicável, caberá ao importador requerer o licenciamento da mercadoria importada que poderá ser automática ou não automática. No caso de licenciamento automático o requerimento de licenciamento poderá ser efetuado após o embarque da mercadoria no exterior, mas anteriormente ao despacho aduaneiro de importação (Art. 16 da Portaria SECEX nº 23/2011). No caso de licenciamento não automático (que envolve operações que exigem um controle aduaneiro mais minucioso) o licenciamento deve ser efetuado previamente ao embarque da mercadoria do exterior (Art. 17 da Portaria SECEX nº 23/2011) ou em



casos específicos anteriormente ao despacho aduaneiro da importação (Art. 17, §1º, da Portaria SECEX nº 23/2011).

2. DA JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 4.917/2016.

O Projeto de Lei em questão propõe alteração do art. 169, I, alínea “b” do Decreto-Lei nº 37/1966 visando reajustar o valor da multa incidente sobre a importação de mercadorias sem licença de importação (LI)

Confira a atual redação do texto legal:

*Art. 169 - Constituem infrações administrativas ao controle das importações:
(Redação dada pela Lei nº 6.562, de 1978)*

I - importar mercadorias do exterior: (Redação dada pela Lei nº 6.562, de 1978)

(...)

b) sem Guia de Importação ou documento equivalente, que não implique a falta de depósito ou a falta de pagamento de quaisquer ônus financeiros ou cambiais: (Incluída pela Lei nº 6.562, de 1978)

Pena: multa de 30% (trinta por cento) do valor da mercadoria.

Em sua fundamentação o deputado apresenta a manifestação apresentada pelo Dr. Gilberto de Castro Moreira Júnior em matéria publicada no jornal Valor Econômico ¹ do dia 21 de agosto de 2014 intitulado “Multa por falta de licenciamento na importação”. Os principais fundamentos apresentados na matéria para arguir a ilegalidade da multa são os seguintes:

- a) Que a penalidade seria ultrapassada e absolutamente desproporcional, não existindo qualquer motivação para a sua manutenção no ordenamento jurídico em vigor;

¹ <http://www.valor.com.br/legislacao/3661966/multa-por-falta-de-licenciamento-na-importacao>



- b) Que a multa possui natureza aduaneira, razão pela qual não poderiam lhe ser aplicada as regras previstas no Código Tributário Nacional e os princípios tributários; e
- c) Que deveria ser aplicado o princípio do direito penal da “retroatividade benigna” por analogia (princípio que dispõe que a lei não retroagirá salvo para beneficiar o réu), para reconhecer a insubsistência integral da multa, dado que, a Licença de Importação não seria mais exigida no nosso ordenamento jurídico tal como foi reconhecido pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“CARF”) no acórdão nº 3202-000.398 que *“Falta de licenciamento não automático. Multa por falta de licenciamento automático. Não é cabível a aplicação da multa por falta de licenciamento automático (LI), porque atualmente este se encontra dispensado, devendo ser aplicada, com fulcro no princípio da retroatividade benigna, a norma mais benéfica ao contribuinte, a qual não mais exige licença de importação condicionada a prévio exame e anuência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.”*

Parte da doutrina endossa as críticas que foram apontadas pelo Dr. Gilberto de Castro Moreira Júnior. Em que pese não ter sido utilizado expressamente na justificação ao Projeto de Lei apresentado pelo deputado, em artigo em sentido semelhante apresentado pelo Dr. Ricardo Thomazinho da Cunha intitulado “O novo Regulamento Aduaneiro e os Acordos GATT”² apresentou os seguintes argumentos adicionais:

- a) Que o Decreto-Lei nº 37/1966 utilizou a expressão “Guia Importação” (que era o nome utilizado no momento da edição do texto legal) e não “Licença de Importação”, razão pela qual não poderia ser cobrado a penalidade por ausência de previsão legal;
- b) Que a “Licença de Importação” possui função diversa que era dada anteriormente a “Guia de Importação” na medida em que esta última seria uma barreira tarifária que poderia ser utilizada pelo governo para

² <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI1275,31047-O+novo+Regulamento+Aduaneiro+e+os+Acordos+GATT>



impedir o ingresso de mercadorias no país enquanto no primeiro o caso o governo não possui qualquer poder de gerência sobre a emissão da licença bastando estarem preenchidos os requisitos objetivos previstos na legislação; e

- c) O Acordo do GATT (“Acordo Geral de Tarifas e Comércio”), do qual o Brasil é signatário, impede que o governo a entrada de mercadorias e produtos por meio de concessão de autorizações de importação e de igual modo impede que a aplicação de multas tarifárias abusivas.

Em que pese os fundamentos acima apontados, o próprio deputado nas suas justificativas argumentou que o art. 169, I, alínea “b” do Decreto-Lei nº 37/66 dispõe que a infração ocorrerá quando o importador efetuar a importação sem “*sem Guia de Importação ou documento equivalente*”, logo, no seu entender, o Licenciamento Não automático é documento equivalente à extinta guia de importação.

Adicionalmente o deputado reconheceu que sem a aplicação da penalidade a exigência de licenciamento prévio nos casos necessários inviabilizaria o controle por parte do SISCOMEX razão pela qual afastou os outros argumentos apresentados para afastar a ilegalidade da cobrança da multa administrativa por parte das autoridades da Aduana.

Por fim, o **principal argumento utilizado para justificar o referido Projeto de Lei** é de que “*a multa de trinta por cento sobre o valor aduaneiro da mercadoria que tenha sido importada sem autorização de importação é excessivamente alta e desproporcional à infração*”.

3. DA LEGALIDADE DA COBRANÇA DA MULTA ADMINISTRATIVA PARA COIBIR A IMPORTAÇÃO SEM LICENCIAMENTO PRÉVIO.

Inicialmente convém ressaltar a nossa posição pela legalidade da cobrança da penalidade incidente em decorrência da prática de ato pelo legislador em desconformidade com a legislação aduaneira.



O próprio texto constitucional dispõe, no art. 237 da Constituição Federal, expressamente que compete ao Ministério da Fazenda *“a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais”*.

Logo a própria Carta Constitucional outorgou o dever das autoridades do Ministério da Fazenda (e neste caso as autoridades vinculadas à Receita Federal do Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, que atuam diretamente na Aduana), razão pela qual deve ser compreendido que o art. 169, I, alínea “b” do Decreto-Lei 37/1966 foi devidamente recepcionado pela Constituição de 1988.

De igual modo, convém ressaltar que a legislação aduaneira obriga que os importadores efetuem o licenciamento das importações através de registro no SISCOMEX, consoante disposto no art. 550 do Regulamento Aduaneiro:

*Art. 550. A importação de mercadoria está sujeita, na forma da legislação específica, a licenciamento, **por meio do SISCOMEX**.*

§ 1º A manifestação de outros órgãos, a cujo controle a mercadoria importada estiver sujeita, também ocorrerá por meio do SISCOMEX.

§ 2º No caso de despacho de importação realizado sem registro de declaração no SISCOMEX, a manifestação dos órgãos anuentes ocorrerá em campo específico da declaração ou em documento próprio.

§ 3º Os Ministros de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior determinarão, de forma conjunta, as informações de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal a serem prestadas para fins de licenciamento.

É importante ressaltar que a função das autoridades administrativas vinculadas à Aduana vão muito além do mero recolhimento de tributos mas possui como objetivo principal o controle aduaneiro dos produtos e mercadorias que ingressam no país que podem gerar consequências para a sociedade brasileira na hipótese de haverem distorções no tratamento aduaneiro.

O próprio regulamento aduaneiro no seu art. 550, § 3º dispõe que caberá ao importador prestar informações de *“natureza comercial, financeira, cambial e fiscal”* essenciais ao controle aduaneiro.



Os riscos que podem advir das importações que não foram efetuadas na modalidade correta podem ser vários: i) riscos à saúde de uma mercadoria que ingressar no país sem a anuência da ANVISA por exemplo, ii) riscos à economia nacional em decorrência da importações de material usado (com preço de mercado muito menor), dentre outras diversas hipóteses.

Nesse sentido, exemplificativamente, vale destacar que a Portaria SECEX nº 23/2011 (art. 15) sujeita os seguintes produtos/mercadorias ao licenciamento não automático:

- a) - *sujeitas à obtenção de cotas tarifária e não tarifária;*
- b) - *ao amparo dos benefícios da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio;*
- c) - *sujeitas à anuência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);*
- d) - *sujeitas ao exame de similaridade;*
- e) - *de material usado, salvo as exceções previstas na própria Portaria SECEX;*
- f) - *originárias de países com restrições constantes de Resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU);*
- g) - *substituição de mercadoria, nos termos da Portaria MF nº 150/1982;*
- h) - *operações que contenham indícios de fraude; e*
- i) - *sujeitas a medidas de defesa comercial e de bens idênticos aos sujeitos a medidas de defesa comercial, quando originários de países ou produtores não gravados*

A lista acima descrita demonstra que na hipótese de se entender pela inexistência da multa administrativa prevista no Decreto-Lei nº 37/1966, uma série de operações de importação extremamente relevantes e de alto risco à sociedade que ocorrem no comércio exterior poderiam ser efetuadas livremente sem qualquer mecanismo jurídico hábil para coibir a prática do ato tornando inócua na prática a exigência do Licenciamento Prévio e dificultaria o controle aduaneiro por parte das autoridades fiscalizadoras.



A importância da manutenção da penalidade se justifica também em decorrência de razões práticas, pois, o procedimento que será adotado por parte das autoridades administrativas da Aduana em decorrência da necessidade ou não de licenciamento prévio é absolutamente distinto, senão vejamos:

- a) Na grande maioria dos casos não é necessária a Licença de Importação bastando que o importador efetue o registro da Declaração de Importação (“DI) no SISCOMEX, em regra quando da chegada da mercadoria no território nacional;
- b) No caso de Licenciamento Automático caberá ao importador registrar a Licença de Importação no SISCOMEX. Não haverá restrições para o embarque da mercadoria bastando que o licenciamento seja efetuado antes do despacho aduaneiro de importação da mercadoria. Por fim, o órgão anuente deverá se manifestar no prazo de 10 dias úteis; e
- c) No caso de Licenciamento Não Automático caberá ao importador registrar a Licença de Importação no SISCOMEX. Via de regra haverá restrições ao embarque da mercadoria que só poderá ocorrer após o deferimento do licenciamento (salvo nos casos específicos elencados na Portaria SECEX nº 23/2011. Com relação ao prazo que o órgão anuente possui para se manifestar é de 60 dias corridos.

Com efeito, resta claro que a manutenção da penalidade prevista pelo Decreto-Lei nº 37/1966 possui plena validade no plano legal e constitucional. De igual modo, tendo em vista a relevância do bem jurídico tutelado (controle aduaneiro) é de interesse geral da sociedade a manutenção da penalidade mencionada.

4. DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA FIXAÇÃO DA MULTA EM 30% DO VALOR ADUANEIRO DA MERCADORIA.

Conforme apontado nos tópicos acima, um dos principais argumentos utilizados para a elaboração do Projeto de Lei é de que a multa de 30% (trinta por cento) prevista no Decreto-Lei nº 37 de 1966 seria extremamente excessiva e desproporcional nos dias atuais.



Ocorre que mesmo que se adote o entendimento que é defendido por aqueles que alegam que a multa prevista na alínea "b" do inciso I do art. 169 do Decreto-Lei nº 37/1966 possuiria natureza jurídica estritamente "aduaneira", ainda sim é forçoso reconhecer que a penalidade não se demonstra excessiva haja vista que no próprio Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009), em seu artigo 702 (**que regula as multas incidentes na importação**), prevê expressamente a existência de multas no patamar de 100 % (cem por cento), de 75% (setenta e cinco por cento) e 50 % (cinquenta por cento) sobre o valor da mercadoria ou do valor devido caso não houvesse a isenção ou redução do tributo. Veja abaixo:

Art. 702. Aplicam-se as seguintes multas, proporcionais ao valor do imposto incidente sobre a importação da mercadoria ou o que incidiria se não houvesse isenção ou redução (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 106, caput):

I - de cem por cento:

a) pelo não-emprego dos bens de qualquer natureza nos fins ou atividades para que foram importados com isenção do imposto;

b) pelo desvio, por qualquer forma, de bens importados com isenção ou com redução do imposto;

*c) pelo uso de falsidade nas provas exigidas para obtenção dos benefícios e incentivos **previstos no Decreto-Lei nº 37, de 1966**; e*

d) pela não-apresentação de mercadoria submetida ao regime de entreposto aduaneiro;

II - de setenta e cinco por cento, nos casos de venda não-faturada de sobra de papel não-impresso (mantas, aparas de bobinas e restos de bobinas) (**Decreto-Lei nº 37, de 1966**, art. 106, § 2º, alínea "a", com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 751, de 1969, art. 4º);

III - de cinquenta por cento:

a) pela transferência a terceiro, a qualquer título, de bens importados com isenção do imposto, sem prévia autorização da unidade aduaneira, ressalvada a hipótese referida no inciso XIII do art. 689;



- b) pela importação, como bagagem, de mercadoria que, por sua quantidade e qualidade, revele finalidade comercial; e*
- c) pelo extravio de mercadoria, inclusive o apurado em ato de vistoria aduaneira;*
- c) pelo extravio de mercadoria; (Redação dada pelo Decreto nº 8.010, de 2013)*

A lógica que legitimou o legislador a estabelecer sanções administrativas objetivando coibir que sejam praticadas condutas que dificultem o controle aduaneiro por parte das autoridades fiscais. Logo, a fixação da multa no patamar de 30% (trinta por cento) prevista no Decreto-Lei nº 37 de 1966 não é sequer o percentual mais alto utilizado pela legislação aduaneira, razão pela qual não existe fundamento para afirmar que a simples fixação de multa neste patamar seria por si só desarrazoado, desproporcional ou ilegal.

Por outro lado, nos filiamos a posição de que as infrações aduaneiras possuem uma natureza mista, tendo em vista que possuem consequências que influenciam diversos ramos do direito, como no direito penal, administrativo e tributário.

Nesse sentido, em especial se considerarmos que as autoridades fiscais (Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil) são as mesmas autoridades indicadas pelo legislador responsáveis por exercer o controle aduaneiro.

Com efeito, entendemos que os princípios tributários devem servir como norte balizador para que possa ser analisado a eventual desproporcionalidade na multa de 30% (trinta por cento) prevista no Decreto-Lei nº 37 de 1966.

Caso sejam considerados os princípios constitucionais tributários mais comumente citados pela doutrina, de igual modo, entendemos pela razoabilidade da multa atualmente em vigor em decorrência da importação sem licenciamento, senão vejamos:

- a) **Princípio da legalidade** – entendemos inexistir qualquer violação ao princípio da legalidade na medida em que a penalidade está devidamente instituída pelo legislador no art. 169, I, alínea “b” do Decreto-Lei nº 37/1966;



- b) **Princípio da isonomia** – inexistência qualquer violação ao princípio constitucional da isonomia na medida em que a fixação da multa é estipulada em critérios absolutamente objetivos e não cria qualquer tipo de discriminação odiosa entre os importadores sejam eles nacionais ou estrangeiros, bastando que seja praticado o ato ilegal (importar sem a licença prévia) para que seja cominada a penalidade legal;
- c) **Princípio da capacidade contributiva** - inexistência violação ao princípio da capacidade contributiva na medida em que arcará com a penalidade aquele que praticou a operação da importação e que em regra possui a disponibilidade econômica e deve arcar com todos os custos; relacionados ao negócio; e
- d) **Princípio da vedação ao confisco** - A aplicação deste princípio também guarda relação com a aplicação do princípio da razoabilidade. A sanção imposta grave pelo legislador não pode ser tão excessiva ao ponto de confiscar a propriedade dos administrados. De igual modo, não pode ser excessivamente branda a ponto de não coibir a prática de atos reputados como ilegais e contrários ao interesse público. É justamente neste ponto que entendemos que é o fundamento principal na rejeição do Projeto de Lei haja vista que a fixação da multa em patamar tão baixo poderá incentivar a prática de atos que irão dificultar o controle aduaneiro e onerar as autoridades fiscalizadoras.

5. CONCLUSÕES

O Projeto de Lei nº 4.917/2016 aborda uma questão extrema relevância para a sociedade brasileira, na medida em que atende um anseio de parte dos operadores do comércio exterior que argumentam que a multa prevista na alínea "b" do inciso I do art. 169 do Decreto-Lei nº 37/1966 está fixada em patamar excessivamente alto e que este fator em tese dificultaria o ambiente de negócios no país com a diminuição dos estímulos para investimentos no país e gerando empecilhos para as importações.

Entretanto, conforme exposto ao longo do presente parecer, a fixação da multa no patamar de 30% (trinta por cento) do valor da mercadoria é uma



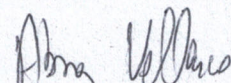
medida absolutamente salutar e necessária que objetiva coibir a prática de atos que visem dificultar o controle aduaneiro das importações nas hipóteses em que são exigidas o licenciamento prévio das mercadorias (operações que ocorrem com menor frequência e que por este motivo exigem um cuidado maior por parte da fiscalização aduaneira).

Por outro lado, entendemos que a alegação de que a multa violaria a razoabilidade e a proporcionalidade não se sustenta na medida em que está plenamente de acordo com os percentuais fixadas na legislação aduaneira, em especial no Regulamento Aduaneiro, e por não violar os princípios constitucionais aplicáveis.

Dessa forma, este Relator opina pela **REJEIÇÃO TOTAL** do Projeto de Lei nº 4.917/2016, objeto da indicação nº 064/2016, tendo em vista toda a fundamentação exposta no relatório e voto e por entender que o referido Projeto de Lei é contrário ao interesse público e colocaria em risco o controle aduaneiro por parte da fiscalização.

É como me parece,

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2016.



Abner Vellasco

Membro da Comissão de Direito Financeiro e Tributário do IAB.