

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº DE 2019

Dispõe sobre a imposição de penalidades relacionadas ao comércio exterior; altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei nº 2.770, de 4 de maio de 1956; revoga o art. 67 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 23, 27 e 39 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.  
23.....  
.....

..... §5º A pena prevista no inciso V do caput não se aplica nas seguintes hipóteses, além de outras previstas na legislação:

I – recebimento de recursos pelo importador após a emissão da nota fiscal de saída da mercadoria ao respectivo encomendante, mesmo que antes do fechamento ou liquidação do contrato de câmbio;

II - erro na qualificação da importação como sendo por conta e ordem ou por encomenda de terceiros, desde que o interessado seja indicado pelo importador no documento de importação e não haja falta de recolhimento dos tributos devidos na operação.

§6º Respondem, conjunta ou isoladamente, pela infração prevista no inciso V do caput, o adquirente ou o encomendante predeterminado de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada, respectivamente, por sua conta e ordem ou encomenda, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

§7º A aplicação da pena de perdimento nos casos previstos no inciso V do caput depende da caracterização de, pelo menos, uma hipótese prevista nos arts. 71, 72 e 73 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, em relação aos tributos devidos na importação ou exportação.

§8º Nos casos previstos no §3º, quando a infração for constatada após a conclusão do despacho aduaneiro, a multa será limitada ao dano material comprovado, sem prejuízo da cobrança dos tributos devidos e aplicação de outras sanções cabíveis.

.....  
.....



SF/19825.19131-03

Art.

27.....

.

.....

§4º Após o preparo, o processo será encaminhado, para decisão, ao titular do órgão de fiscalização ao qual esteja vinculada a autoridade que lavrou o auto de infração, facultando-se ao autuado, na hipótese de aplicação da pena de perdimento, interpor recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, observados o rito e as competências estabelecidos no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

.....

§7º A pena de perdimento ou a multa equivalente ao valor aduaneiro da mercadoria será relevada pela autoridade competente para julgamento da infração e convertida em multa correspondente a um por cento do valor aduaneiro da mercadoria, quando a infração não resultar em falta ou insuficiência no recolhimento de tributos federais incidentes na importação ou exportação, nos seguintes casos:

I – erro ou ignorância escusável do infrator, quanto a matéria de fato;

II – dúvida quanto à capitulação legal do fato;

III – equidade, em relação às características pessoais ou materiais do caso, inclusive ausência de intuito doloso.

§8º A relevação da penalidade poderá ser condicionada à correção prévia das irregularidades que tenham dado origem ao processo fiscal.

§9º O disposto nos §§ 5º, 6º e 7º não se aplica na hipótese de mercadorias de importação proibida.” (NR)

.....

.....

Art. 39 A mercadoria importada poderá ser liberada antes da decisão final do processo administrativo ou judicial, mediante o oferecimento de garantia idônea correspondente ao valor aduaneiro, salvo se de importação, consumo ou circulação proibida no território nacional, ou sujeita a licença, enquanto não cumpridos os requisitos para a sua obtenção.

Parágrafo único. Não se exigirá a prestação de garantia:

I- caso a retenção ou apreensão da mercadoria ou bem se funde em lei ou ato normativo cuja ilegitimidade tenha sido reconhecida na forma do art. 927 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil;

II – no processo judicial, quando, presentes os requisitos para a concessão de medida liminar ou equivalente, o autor da ação comprove possuir patrimônio disponível superior ao valor da mercadoria, o que poderá constatado periodicamente, de ofício ou mediante requerimento da Fazenda Pública.” (NR)



SF/19825.19131-03

Art. 2º Revogam-se a Lei nº 2.770, de 4 de maio de 1956, e o art. 67 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A retomada do crescimento econômico passa pela ruptura das amarras estatais que impedem o pleno exercício da liberdade de empreender. A elevada quantidade e complexidade de normas legais e administrativas causa perplexidades que se desdobram em custos de conformidade e potenciais litígios que minam a competitividade das empresas brasileiras.

É o caso do comércio exterior, cuja legislação de regência, além de complexa, carrega excrescências oriundas do regime anterior à Constituição de 1988, que tinha forte viés protecionista, incompatível com o atual contexto econômico globalizado no qual se insere o País.

Como resultado, persiste tratamento discriminatório das empresas que atuam nessa área, notadamente em matéria de infrações e respectivas sanções. O principal exemplo disso é a penalidade administrativa de perdimento da mercadoria, que só se aplica a infrações cometidas na importação ou exportação, não alcançando infrações verificadas no comércio interno.

Por seu caráter confiscatório, a pena de perdimento deveria ser reservada a situações extremas, como forma de punir atos dolosos e de reparar danos mensuráveis à Fazenda Pública. Todavia, inúmeros autos de infração têm sido lavrados em razão da mera falta de pagamento de tributos, do preenchimento inexato de declarações, ou dos distintos prazos de pagamento de mercadorias importadas e nacionalizadas. Tendo em vista que a pena de perdimento pode ser convertida em multa no valor equivalente ao do bem, quando não localizado ou consumido, as autuações podem retroagir até cinco anos, gerando a cobrança inesperada de valores superiores ao patrimônio da pessoa jurídica e que colocam em risco a sua subsistência.



É certo que a legislação prevê a possibilidade de relevação da pena de perdimento, em contrapartida da exigência de multa de 1% do valor da mercadoria (art. 67 da MP 2.158-35/2001). Todavia, isso depende de decisão do Ministro da Fazenda (atual Ministro da Economia), com base na análise das peculiaridades do caso concreto (art. 4º do DL 1.042/1969), o que não se justifica no atual estágio de descentralização administrativa dos órgãos arrecadadores e diante do volume de processos existentes sobre a matéria. Trata-se de resquício do burocratismo estatal que existia há cinco décadas e que precisa ser eliminado, mediante atribuição de competência aos órgãos de julgamento para deliberar pela relevação da pena de perdimento em cada caso, atendendo a critérios e condições objetivos, já previstos em lei.

Além disso, o processo de perdimento é decidido em instância única pelo superior hierárquico da autoridade que lavrou o auto de infração, o que envolve certa parcialidade e torna ínfimas as chances de cancelamento da autuação. Contraditoriamente, quando o perdimento é substituído pela multa equivalente ao valor do bem, pode o sujeito passivo interpor recursos às Delegacias Regionais de Julgamento e, posteriormente, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que é um órgão colegiado composto por representantes da Fazenda e dos contribuintes. Essa distinção de procedimentos - de natureza temporal, já que depende do momento em que identificada a infração - não é razoável e leva à judicialização de temas cujo controle de legalidade poderia ser feito, com legitimidade e eficiência, pelo CARF.

Outra ambiguidade da legislação que trata da pena de perdimento é a responsabilidade pelas infrações, que pode variar dependendo do seu fundamento legal. Como exposto no Parecer PGFN CAT 1.316/2001, o sujeito passivo das obrigações relacionadas às importações é o importador, indicado conhecimento de transporte da mercadoria, sendo necessária previsão legal para a eventual responsabilização de terceiros interessados na operação. Nesse sentido, o art. 78 da MP 2.158/35 e o art. 12 da Lei nº 11.281/2006 estabelecem que as penalidades aplicáveis ao importador com base no Decreto-lei nº 37/1966 (arts. 94, 95 e 105), inclusive a pena de perdimento nas hipóteses

nele previstas, podem ser imputadas aos adquirentes ou encomendantes de mercadorias importadas nas modalidades de conta e ordem ou encomenda. Entretanto, não há norma legal similar que autorize a responsabilização dos referidos adquirentes ou encomendantes pela pena de perdimento, nas hipóteses específicas previstas no Decreto-lei nº 1.455/1976, entre as quais a *“ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou de responsável pela operação, mediante fraude ou simulação, inclusive a interposição fraudulenta de terceiros”* (art. 23, V). Isso é grave, já que, numa situação na qual o conluio entre os participantes da operação é elementar, a responsabilidade recai somente sobre o importador, por não haver previsão expressa na lei que permita a punição dos reais beneficiários da infração. Essa lacuna legislativa é prejudicial à Fazenda Pública, pois o importador muitas vezes não possui disponibilidade financeira ou patrimonial para arcar isoladamente com a penalidade, notadamente nos casos em que deva ser aplicada a multa equivalente ao valor aduaneiro dos bens não localizados ou consumidos.

Como corolário de um sistema anacrônico, projetado para inibir o comércio exterior, nos processos administrativos e judiciais em que se discute a liberação de mercadorias retidas ou apreendidas, a legislação restringe em demasia a entrega antes de decisão final favorável ao requerente ou autor. Ocorre que a manutenção de bens em depósito gera custos significativos que se acumulam durante o prazo de tramitação dos processos, que é elevado. Além disso, ao seu término, é comum que a mercadoria já tenha perdido o seu valor ou utilidade, impondo ao Erário, alternativamente, prejuízo na alienação do bem (quando ainda seja possível) ou o dever de indenizar o particular, caso vença a demanda. Por essas razões, justifica-se a flexibilização das hipóteses de liberação de mercadorias retidas ou apreendidas, mantida a exigência de garantia idônea, quando estritamente necessário para preservar os interesses fiscais.

Nesse contexto, a presente proposição visa adaptar ao cenário atual de globalização da economia a legislação que regula a imposição de penalidades relacionadas ao comércio exterior, com o objetivo de conferir maior racionalidade



e transparência ao sistema e prevenir litígios que só geram custos para o Erário e para os contribuintes.

Assim, peço o apoio de meus nobres pares para aprovação deste projeto, que tende a aumentar a segurança jurídica e melhorar o ambiente de negócios, como parte do esforço parlamentar de modernização do Estado brasileiro e retomada do crescimento econômico.

Sala das Sessões

Senador Luiz Pastore  
MDB/ES



SF/19825.19131-03