



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**
PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.249, de 2023, da Presidência da República, que *altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, as Leis nºs 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 14.286, de 29 de dezembro de 2021, para dispor sobre a aplicação e o julgamento da pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o **Projeto de Lei (PL) nº 2.249, de 2023**, de autoria do Poder Executivo, que *altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, as Leis nºs 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 14.286, de 29 de dezembro de 2021, para dispor sobre a aplicação e o julgamento da pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda.*

O PL nº 2.249, de 2023, é constituído de **seis artigos**.

O **art. 1º** altera o Decreto-Lei (DL) nº 1.455, de 1976, para dar nova redação ao *caput* e à alínea *b* do inciso II do § 5º do art. 27, que atualmente rege o processo de aplicação da pena de perdimento de mercadoria e de veículo, bem como para introduzir os arts. 27-A a 27-F e alterar a redação do §1º do art. 29, que regula o momento de destinação das mercadorias apreendidas.

O **cerne** do PL nº 2.249, de 2023, encontra-se no novel art. 27-D, introduzido no Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, que determina que, na

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

hipótese de decisão de primeira instância desfavorável ao autuado, caberá interposição de **recurso à segunda instância** no prazo de 20 (vinte) dias, contado da data da ciência do autuado, sem prejuízo da destinação da mercadoria ou veículo. Caberá ao Ministro da Fazenda, por meio de regulamento, na forma do art. 27-E, a definição do rito administrativo de aplicação e as competências de julgamento da pena de perdimento de mercadoria, de veículo e de moeda.

A nova disciplina se faz necessária para atender ao que dispõe a Convenção de Quioto Revisada (CQR) da Organização Mundial de Aduanas (OMA), promulgada pelo Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020.

Por sua vez, o novo art. 27-F do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976 **uniformiza** o processo de aplicação de pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda.

Outras alterações relevantes promovidas pelo dispositivo são:

- (i) a indicação expressa do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) como a autoridade competente para a aplicação das penalidades de perdimento de mercadoria, de veículo e de moeda;
- (ii) a especificação de que o termo de guarda da mercadoria apreendida deverá estar instruído com os termos, os depoimentos, os laudos e os demais elementos de prova indispensáveis à comprovação do ilícito;
- (iii) a retirada da ordem de preferência entre as modalidades de intimação do sujeito passivo (intimação pessoal, por via postal, por meio eletrônico e por edital);
- (iv) a previsão da possibilidade de hipóteses de dispensa da necessidade do consentimento do contribuinte para a atribuição de endereço eletrônico, a serem definidas por regulamento editado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB);

**SENADO FEDERAL**

Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

- (v) a permissão para que a destinação das mercadorias ou dos veículos apreendidos ocorra não apenas após a decisão administrativa de primeira instância (que é a definitiva, nos termos atuais), mas também logo após a declaração de revelia; e
- (vi) a inclusão dos cigarros e outros derivados do tabaco entre as mercadorias cuja destinação pode ocorrer logo após a apreensão.

O **art. 2º** do PL altera o art. 75 da Lei nº 10.833, de 2003, que dispõe sobre a aplicação de multa ao transportador, de passageiros ou de carga, em viagem doméstica ou internacional que transportar mercadoria sujeita a pena de perdimento. As modificações promovidas **uniformizam** o procedimento aplicável nessa hipótese àquele proposto nos novos arts. 27-A a 27-E do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976.

O **art. 3º** do PL promove duas alterações no art. 14 da Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021 (conhecida como “Novo Marco Legal do Câmbio”), dispositivo que trata dos limites para o ingresso no País e a saída do País de moeda nacional e estrangeira.

A primeira alteração é a supressão, no § 4º do art. 14, da remissão ao art. 89 da Medida Provisória (MPV) nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, que é revogado pelo art. 5º, inciso II, do PL. O procedimento de aplicação da pena de perdimento de moeda passará a ser regido pelos artigos 27-A a 27-E do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976.

A segunda alteração é a inclusão de um § 5º, que reproduz o teor da nova redação do *caput* do art. 27 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, com o fito de reforçar a **uniformização** dos procedimentos.

O **art. 4º** traz disposições **transitórias**, estabelecendo que a nova disciplina legal aplicar-se-á aos procedimentos de aplicação e julgamento das penas de perdimento de mercadoria, veículo e moeda **pendentes** de decisão definitiva, sem prejuízo da **validade** dos atos praticados durante a vigência da legislação anterior. O § 2º estabelece que permanecerá **regida pela legislação anterior** a competência para a aplicação

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

das penalidades cujos autos de infração tenham sido formalizados até a data de entrada em vigor da nova lei.

O **art. 5º** revoga os §§ 1º a 4º do art. 27 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976; e o art. 89 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, uma vez que a matéria por eles tratada será integralmente disciplinada, de maneira diversa, pelos dispositivos introduzidos pelo PL nº 2.249, de 2023.

O **art. 6º** encerra a cláusula de **vigência imediata**.

O PL nº 2.249, de 2023, é de autoria do **Poder Executivo**, tendo sido apresentado em 28/4/2023, por meio da Mensagem nº 165, de 25/4/2023, com pedido de **urgência constitucional** (art. 64, § 1º, da Constituição Federal).

A apresentação do PL nº 2.249, de 2023, foi acompanhada pela Exposição de Motivos (EM) nº 00022/2023 MF, assinada pelo Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, em 14 de fevereiro de 2023. No texto, que originalmente fora concebido para ser veiculado por meio de medida provisória, o Poder Executivo justifica que as medidas são necessárias para **adequar a legislação nacional aos tratados internacionais** dos quais o Brasil faz parte, de forma a **garantir a dupla instância recursal** no processo administrativo de aplicação da pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda, aumentando a segurança jurídica para os contribuintes e prestigiando os princípios do contraditório e da ampla defesa de que trata o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

O prazo de 45 dias para apreciação na Câmara dos Deputados (art. 64, § 2º, da Constituição Federal) se encerraria em 13/6/2023, sobrestando a pauta a partir de 14/6/2023.

Em 13/6/2023, foi designado Relator de Plenário o Deputado Fernando Mineiro, que proferiu os Pareceres em Plenário pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que concluiu pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação; e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

Posta em votação, a matéria foi aprovada, tendo sido encaminhada, no dia seguinte (14/6/2023), ao Senado Federal.

Nesta Casa Legislativa, a proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), podendo receber emendas perante a Comissão pelo prazo único de cinco dias úteis (de 19/06/2023 a 23/06/2023). Foram apresentadas **duas emendas**, ambas de autoria do Senador Mecias de Jesus.

O prazo constitucional de 45 dias para sua apreciação se encerra em **14/8/2023**. A partir de 15/8/2023, caso não apreciada, passará a sobrestar a pauta do Senado Federal.

II – ANÁLISE

No tocante à **constitucionalidade**, em relação ao PL nº 2.249, de 2023, verificamos:

a) a competência da União para legislar sobre o processo administrativo fiscal federal, atribuição inerente à sua autoadministração;

b) a utilização de espécie legislativa adequada (projeto de lei) para a alteração e revogação de dispositivos de diplomas legais com *status* de lei ordinária.

No que diz respeito à **adequação financeira e orçamentária**, a Exposição de Motivos que acompanha o PL nº 2.249, de 2023, informa que a proposição não acarreta renúncia de receitas tributárias, algo com o qual concordamos, uma vez que não incide em nenhuma das hipóteses descritas no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Da mesma forma, não ocasionará impacto orçamentário-financeiro, pois utilizará os recursos humanos e materiais já à disposição da RFB.

Quanto à **juridicidade**, o PL nº 2.249, de 2023, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio e não viola qualquer princípio geral do Direito.

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

No que tange à **técnica legislativa**, a proposição atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao **mérito**, a proposta merece prosperar, a fim de adequar a legislação brasileira às exigências dos tratados internacionais dos quais o País é signatário.

O Processo de Aplicação da Pena de Perdimento de Mercadoria e de Veículo encontra-se atualmente regido pelo art. 27 e seguintes do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, enquanto o Processo de Aplicação da Pena de Perdimento de Moeda encontra-se disciplinado pelo art. 89 da MPV nº 2.158-35, de 2001. São procedimentos administrativos **específicos**, que não seguem o rito geral do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal, nem o da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

Nesses ritos específicos, a peça inicial é o **auto de infração** acompanhado do **termo de apreensão** e, se for o caso, do **termo de guarda fiscal**. Uma vez realizada a intimação, a não apresentação da impugnação no prazo de 20 (vinte) dias, contados da ciência, implica **revelia** do autuado. Caso apresentada a impugnação, a autoridade preparadora remeterá o processo a julgamento, que atualmente é realizado em **instância única**, o que significa dizer que a aplicação da pena de perdimento pela autoridade competente é, atualmente, uma decisão definitiva na esfera administrativa. Enquanto isso, no rito geral, o julgamento em segunda instância é realizado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Ocorre que o Brasil é signatário do Acordo sobre a Facilitação do Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), promulgado pelo Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018, e da Convenção de Quioto Revisada (CQR) da Organização Mundial de Aduanas (OMA), promulgada pelo Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020.

O Acordo sobre a Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio, já vigente e aplicável no Brasil, em seu Artigo 4.1, prevê a possibilidade de “recurso administrativo a uma autoridade

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

administrativa superior ou independente da autoridade ou repartição que tenha emitido a decisão”, como alternativa ou complemento a uma revisão judicial da decisão.

A norma 10.5 do Anexo Geral da Convenção Revisada de Quioto/OMA é mais enfática, assegurando o acesso recursal administrativo a uma autoridade independente da Aduana: “Quando um recurso interposto perante as Administrações Aduaneiras seja indeferido, o requerente deverá ter um **direito de recurso** para uma autoridade independente da administração aduaneira”.

A Convenção de Quioto Revisada/OMA, apesar de já estar em vigor, permitiu um prazo, no art. 13 de seu Corpo, para que os membros da Organização Mundial de Aduanas que a ratificaram adaptem suas legislações às normas do tratado. E, segundo a referida Exposição de Motivos, **o prazo para o Brasil esgotou-se em 5 de dezembro de 2022.**

Assim, faz-se necessário estabelecer com urgência um rito processual administrativo **próprio e simplificado**, que garanta a **dupla instância recursal**, sem prejuízo à **celeridade** necessária para o julgamento do litígio. É isso que efetivamente promove o PL nº 2.249, de 2023, ao introduzir, na hipótese de decisão de primeira instância desfavorável ao autuado, a possibilidade de interposição de recurso à segunda instância.

A rapidez da destinação das mercadorias é imprescindível para que a Receita Federal do Brasil promova a saída de produtos apreendidos de centenas de depósitos, de sorte a permitir que **não falte espaço físico** para armazenar materiais provenientes de novas apreensões levadas a efeito pela fiscalização. A Exposição de Motivos assinala que a Receita Federal (RFB) realiza a destinação de, aproximadamente, R\$ 3 bilhões (três bilhões de reais) em mercadorias por ano, e que mais de 200 (duzentos) recintos são utilizados para armazenar e guardar as mercadorias apreendidas.

Outro ponto meritório do PL nº 2.249, de 2023, é a **uniformização** dos processos administrativos de aplicação da pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda.

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

Dentro do prazo regimental, foram apresentadas **2 (duas) emendas**, ambas de autoria do Senador Mecias de Jesus, que passamos a analisar.

A **Emenda nº 1-U** propõe introduzir a possibilidade de doação das mercadorias apreendidas pela RFB a beneficiários do Programa Bolsa Família.

Em que pese seu inegável mérito, a realidade é que a legislação atual já prevê a possibilidade de doação dessas mercadorias apreendidas a órgãos da administração pública direta e indireta, bem como a entidades sem fins lucrativos, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

O volume dessas doações, embora significativo, é insuficiente para atender às enormes carências dessas instituições. Assim, entendemos que introduzir outra possibilidade de destinação das mercadorias acabará por inviabilizar a operacionalização dessas doações, além de vir a ferir o princípio da impessoalidade. Ademais, já há previsão normativa para que as organizações da sociedade civil (OSC) distribuam as mercadorias doadas, de forma gratuita, para pessoas físicas, em programas relacionados às atividades-fim de cada entidade (art. 77 da Portaria RFB nº 200, de 18 de julho de 2022). Assim, verifica-se que a legislação atual já atinge a finalidade pretendida pela emenda, motivo pelo qual **não a acolhemos**.

Por sua vez, a **Emenda nº 2-U** pretende estabelecer alguns direitos mínimos ao contribuinte, nos processos que envolvem a aplicação da pena de perdimento de mercadoria, veículo ou moeda. Propõe que o regulamento deverá garantir ao contribuinte, seu responsável legal e aos responsáveis tributários envolvidos os seguintes direitos: (a) assistir ao julgamento de seu processo, se decidido em colegiado; (b) apresentar memoriais relativos aos fatos e direitos do processo; e (c) realizar sustentação oral, em tempo razoável.

Trata-se de proposta igualmente bem-intencionada, que busca assegurar a ampla defesa do sujeito passivo, princípio que informa o processo administrativo tributário. A nosso ver, contudo, prever tais direitos em lei, engessa de forma desnecessária a regulamentação aduaneira. Nessa seara, deve-se dar preferência pela disciplina por ato infralegal, que permite

**SENADO FEDERAL**Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

alterações mais rápidas, evitando paralisações da máquina pública que afetem o comércio exterior.

Cumpre lembrar que se trata de procedimento administrativo específico, mais abreviado, que não se confunde com o processo administrativo tributário geral que vem sendo discutido em outras proposições, a exemplo do PL nº 2.384, de 2023.

Há que se ter em mente, ainda, que o rito administrativo a ser estabelecido em regulamento necessariamente haverá de obedecer aos princípios e garantias constitucionais, em especial ao contraditório e à ampla defesa, os quais vêm sendo observados pela Receita Federal do Brasil. A Portaria RFB nº 309, de 31 de março de 2023, por exemplo, prevê a sustentação oral em determinados procedimentos do contencioso administrativo.

Na regulamentação do rito administrativo de aplicação da pena de perdimento de mercadoria, de veículo e de moeda, a Receita Federal do Brasil irá dispor sobre a sustentação oral, podendo prever, inclusive, a apresentação de memoriais. Assim, o Senador Mecias será contemplado quando da regulamentação.

Pelo exposto, **deixamos de acolher** também esta emenda.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e orçamentária, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.249, de 2023, e pela **rejeição das emendas** nº 1-U e 2-U.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora