



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

SF/25762.58356-27

## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 4423, de 2024, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (SF), que *estabelece normas gerais sobre o comércio exterior de mercadorias*.

Relator: Senador **FERNANDO FARIAS**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 4.423, de 2024, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), que *estabelece normas gerais sobre o comércio exterior de mercadorias*.

O PL nº 4.423, de 2024, é composto de cento e setenta artigos, divididos em quatro Livros. O Livro I, intitulado “Das Disposições Gerais”, compreende os arts. 1º a 35, dispondo sobre o objeto, a terminologia, as diretrizes para a regulação, a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior de mercadorias e o que se entende por território aduaneiro e áreas alfandegadas. Além disso, versa sobre os sujeitos do comércio exterior e seu dever de atuação em coordenação e cooperação e sobre a obrigatoriedade de que a administração aduaneira e os órgãos intervenientes prezem pela racionalização e pela simplificação de procedimentos, bem como a segurança jurídica dos profissionais envolvidos no processo aduaneiro, incluídos aqui dispositivos referentes ao Portal Único de Comércio Exterior e outras medidas voltadas à facilitação do comércio.

O Livro II, intitulado “Do Controle e da Fiscalização do Comércio Exterior”, abrange os arts. 36 a 91. Nele, trata-se da gestão de riscos, incluídos os aduaneiros e administrativos, do controle aduaneiro de veículos, do procedimento de depósito temporário e dos despachos aduaneiros de



Assinado eletronicamente, por Sen. Fernando Farias

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2162859280>



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

importação e exportação. Além disso, o Livro II dispõe sobre a fiscalização aduaneira, que contempla a autorregularização, os procedimentos fiscais e a repressão aduaneira, e sobre o controle administrativo.

O Livro III, intitulado “Dos Regimes Aduaneiros”, compreende os arts. 92 a 164, dispondo acerca do regime aduaneiro comum e dos regimes aduaneiros especiais, tais como o trânsito aduaneiro, os regimes de permanência temporária, os regimes de depósito aduaneiro, os regimes de aperfeiçoamento e o regime aduaneiro especial aplicável ao setor de petróleo e gás natural. Ademais, o Livro III trata dos regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais, como a Zona Franca de Manaus, as Áreas de Livre Comércio e as Zonas de Processamento de Exportação.

Por fim, o Livro Complementar, intitulado “Das Disposições Transitórias e Finais”, compreende os arts. 165 a 170, por meio dos quais são alteradas as Leis nºs 9.019, de 1995, e 10.637, de 2002, bem como são revogados os dispositivos de leis superados pelo PL nº 4.423, de 2024, e estabelecida a entrada em vigor da norma cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

A proposição foi encaminhada à CAE.

No prazo regimental, foram apresentadas quatorze emendas.

## **II – ANÁLISE**

Segundo o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que compete privativamente à União legislar sobre “comércio exterior”, nos termos do art. 22, inciso VIII da Constituição Federal (CF). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinário se revela correta. A matéria veiculada não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de quaisquer de suas Casas (CF, arts. 49, 51 e 52).





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

No que concerne à juridicidade, o PL nº 4423, de 2024, atende aos atributos da adequação, pois o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é a normatização via edição de lei ordinária, além de inovar o ordenamento jurídico e possuir o caráter de abstratividade e generalidade.

Também não devem ser feitos reparos à técnica legislativa do Projeto, uma vez que atende as regras estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Dessa forma, não se encontram óbices de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade ou de técnica legislativa para a aprovação do Projeto.

Quanto ao mérito do projeto, inicialmente, gostaria de cumprimentar os Senadores Renan Calheiros e Esperidião Amin e os demais integrantes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional pelo excelente trabalho realizado na elaboração do PL nº 4.423, de 2024.

A participação de um país no comércio exterior desempenha um papel fundamental em seu desenvolvimento econômico de longo prazo, pois permite a ampliação dos mercados para produtos e serviços, fomenta a competitividade da indústria nacional e estimula a inovação e a atuação eficiente de todos os agentes econômicos envolvidos. Além disso, um comércio exterior bem desenvolvido possibilita uma pauta diversificada de exportações, o que gera empregos, aumenta a arrecadação tributária, fortalece a balança comercial, contribui para a entrada de divisas estrangeiras e, em última instância, reduz a vulnerabilidade de uma nação às crises econômicas internacionais.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a balança comercial brasileira registrou US\$ 337 bilhões em exportações em 2024, enquanto as importações totalizaram US\$ 262,5 bilhões. Embora esse resultado represente um saldo positivo na balança comercial, superior a US\$ 74 bilhões, estudos indicam que a integração dos setores econômicos nacionais às cadeias produtivas globais é negativamente impactada pelo excesso de restrições ao comércio internacional, com reflexo direto no Custo Brasil. É preciso ressaltar que uma economia conectada às cadeias produtivas globais é capaz de atrair mais investimentos estrangeiros diretos, o que contribui para a modernização das empresas, a geração de empregos qualificados e o aumento do valor agregado à produção nacional.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

Nesse sentido, a legislação sobre o comércio exterior necessita acompanhar a dinâmica das relações comerciais. Assim, embora a principal lei brasileira sobre a matéria, o Decreto-Lei nº 37, de 1966, tenha sido atualizado em diversas oportunidades, encontramos dezenas de outras normas dispostas sobre o comércio exterior, além de acordos e compromissos pactuados pelo Brasil internacionalmente que produzem efeitos sobre a economia brasileira.

O PL nº 4.423, de 2024, ao disciplinar, em termos gerais, o comércio exterior de mercadorias, consolida e atualiza a legislação brasileira, permitindo que o Brasil se alinhe às melhores práticas internacionais, razão pela qual o considero meritório e importante para o desenvolvimento nacional.

Passo à análise das emendas.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Mecias de Jesus, altera o art. 35, para prever que as medidas adicionais de facilitação de comércio, previstas no Acordo sobre a Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), serão estabelecidas para as pessoas intervenientes certificadas sob programas de conformidade geridos pelo Poder Executivo, ao invés de apenas aquelas certificadas como Operadores Econômicos Autorizados.

As Emendas nºs 2 a 9, de autoria do Senador Hamilton Mourão, alteram os arts. 36, 38, 65, 75, 99, 108, 111 e 121, para modificar a proposição em relação a aspectos de defesa nacional e da atuação do Exército Brasileiro.

As Emendas nºs 10 a 14, de autoria do Senador Eduardo Girão, alteram os arts. 3º, 4º, 27 e 35, para modificar a proposição em relação às diretrizes que fundamentam a regulação, a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior de mercadorias, à observância dos princípios de Boas Práticas Regulatórias previstos na Lei nº 13.874, de 2019, e aos requisitos para instituição de mecanismos de defesa comercial.

Para além das emendas, recebi valiosas contribuições dos Senadores Eduardo Braga e Ciro Nogueira, da Frente Parlamentar pelo Livre Mercado e da Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo, bem como de órgãos do Poder Executivo e de representantes da iniciativa privada. Destaco que o interesse legítimo de tantos agentes políticos e econômicos demonstra a relevância do comércio exterior para a sociedade brasileira.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

Dessa forma, na expectativa de contribuir com a proposição, considero que ela pode ser aprimorada em relação a alguns aspectos.

Primeiramente, é necessário que o PL preveja a proteção aos produtores nacionais contra práticas desleais ou ilegais de comércio, a garantia de tratamento isonômico entre mercadorias nacionais e importadas e o incentivo aos programas de conformidade. Aproveitamos para reforçar o compromisso com os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e a legislação aplicável, evitando a adoção de medidas que prejudiquem o bom desenvolvimento do ambiente de negócios brasileiro, que extrapolem os limites legais e suscitem questionamentos tanto dos setores econômicos quanto dos países impactados ou que conflitem com a legislação específica já aprovada por este Senado Federal, a exemplo do Projeto de Lei n.º 2.088, de 2023. Assim, proponho a inclusão do § 2º ao art. 3º e dois incisos ao art. 4º, bem como a alteração da redação do parágrafo único do art. 4º, como forma de garantir a proteção aos produtores nacionais, o incentivo aos programas de conformidade e a observância da legislação aplicável.

Em segundo lugar, sugiro destacarmos que a regulação, a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior de mercadorias poderão, a critério do Poder Público, contemplar medidas que valorizem aspectos relevantes para a sociedade brasileira, tais como a proteção à saúde humana, ao meio ambiente, aos consumidores, aos direitos da propriedade intelectual, aos diferentes modelos de negócio, entre outros, na forma da nova redação que proponho ao art. 27, *caput* e parágrafo único. Aqui, ressalto que não criamos obrigação para o Poder Executivo, nem vinculamos sua atuação. Como se trata de um rol exemplificativo, buscamos apenas demonstrar possíveis objetivos das medidas consideradas necessárias para a efetividade da regulação, da fiscalização e do controle sobre o comércio exterior de mercadorias.

Além disso, considero necessário que a administração aduaneira e os órgãos intervenientes tenham a faculdade de estabelecer medidas adicionais de facilitação de comércio, em vez do dever de fazê-lo, em observância à autonomia que lhes é garantida, mediante alteração do art. 35.

Em seguida, proponho acrescentarmos um parágrafo único ao art. 37, para que a Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, possa aplicar o disposto sobre a gestão de riscos aduaneiros com o objetivo de submeter ao tratamento administrativo previsto no inciso III do § 1º do art. 80 as operações de comércio





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

exterior realizadas por pessoas intervenientes suspeitas de cometer infrações vinculadas às condições comerciais declaradas nessas operações. Sobre o tratamento administrativo previsto no art. 80, julgo necessário que sua aplicação pelos órgãos intervenientes seja na medida suficiente para satisfazer os interesses tutelados, observado o grau de risco das operações, razão pela qual ofereço nova redação ao § 2º do art. 80.

Finalmente, considero necessário aperfeiçoarmos alguns dispositivos que versam sobre a Zona Franca de Manaus, com vistas a incentivar seu desenvolvimento econômico e garantir a boa continuidade das atividades produtivas na região.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, somos pela adequação financeira e orçamentária, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4423, de 2023, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a rejeição das Emendas nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13 e 14, e o acolhimento parcial das Emendas nºs 10 e 12 na forma das seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº - CAE**

Dê-se a seguinte redação aos arts. 3º, 4º, 27, 35, 37, 80, 136, 137, 156, 157 e 158 do Projeto de Lei nº 4.423, de 2024:

**“Art. 3º .....**

§ 1º Para observância do disposto no *caput* serão adotadas medidas que assegurem a facilitação do comércio e estimulem a conformidade tributária, aduaneira e nas demais áreas referidas no *caput*, observada a legislação aplicável e os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

§ 2º Respeitados os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, fica resguardada, sempre que necessária, a adoção de medidas de proteção aos produtores nacionais contra práticas ilegais ou desleais de comércio, inclusive barreiras arbitrárias adotadas por outros países ou blocos econômicos, observada a legislação aplicável.”

**“Art. 4º .....**

.....







**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

XVII - garantia de que obrigações e requisitos estabelecidos para a produção e o comércio interno sejam observados de maneira semelhante no processo de importação de mercadorias.

*Parágrafo único.* Observadas as diretrizes de que trata o *caput*, os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário e a legislação aplicável, os temas relacionados à tributação sobre o comércio exterior, às infrações e penalidades e ao contencioso administrativo em matéria de comércio exterior serão disciplinados em legislação específica.”

“**Art. 27.** A regulação, a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior de mercadorias não devem constituir discriminação arbitrária, injustificada ou disfarçada ao comércio, observado o disposto nesta Lei e na legislação aplicável.

*Parágrafo único.* Respeitados os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, a regulação, a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior de mercadorias poderão ainda compreender, entre outras, medidas necessárias para:

- I – proteger a saúde humana, animal ou vegetal;
- II – preservar o meio ambiente;
- III – garantir o respeito aos direitos da propriedade intelectual;
- IV – combater fraudes e outras práticas enganosas no comércio exterior;
- V – promover a segurança dos consumidores;
- VI – proteger interesses essenciais de segurança;
- VII – assegurar conformidade à legislação aplicada pela administração aduaneira e pelos órgãos intervenientes;
- VIII – assegurar a proporcionalidade aos diferentes modelos de negócios; e
- IX – preservar as condições de acesso dos consumidores locais.”

“**Art. 35.** A administração aduaneira e os órgãos intervenientes poderão estabelecer medidas adicionais de facilitação de comércio relacionadas a formalidades e procedimentos de importação, exportação, ou trânsito, previstos no Acordo sobre a Facilitação de Comércio da Organização Mundial de Comércio, para as pessoas intervenientes certificadas como Operadores Econômicos Autorizados.”

“**Art. 37.** .....

*Parágrafo único.* Ressalvadas as competências da administração aduaneira, a Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, poderá aplicar o





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

disposto no *caput* com vistas a submeter ao tratamento administrativo previsto no inciso III do § 1º do art. 80 operações de comércio exterior realizadas por pessoas intervenientes suspeitas de cometer infrações vinculadas às condições comerciais declaradas nessas operações, nos termos de regulamentação específica.”

“**Art. 80.** .....

.....

§ 2º Observado o grau de risco das operações, os órgãos intervenientes buscarão a aplicação dos tratamentos administrativos menos restritivos ao comércio exterior, na medida suficiente para satisfazer os interesses tutelados.

.....”

“**Art. 136.** .....

I - .....

.....

d) a reexportação.

II – nacional ou nacionalizada destinada à Zona Franca de Manaus, à Amazônia Ocidental, à Área de Livre Comércio, ao mercado interno brasileiro ou ao mercado externo; ou

.....

§ 3º Fica autorizada a Superintendência da Zona Franca de Manaus a exigir o recolhimento da Taxa de Controle de Incentivos Fiscais (TCIF) e Taxa de Serviços (TS), nos termos da Lei nº 13.451, de 16 de junho de 2017, no ingresso da mercadoria na operação de recinto alfandegado de uso público no entreposto internacional da Zona Franca de Manaus.

§ 4º Poderá a Receita Federal do Brasil, mediante regulamento, autorizar a operação de recinto alfandegado de uso público no entreposto internacional da Zona Franca de Manaus, em terras cedidas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.”

“**Art. 137.** .....

.....

§ 4º Fica autorizado o não cumprimento do Processo Produtivo Básico, na proporção das exportações realizadas a partir da Zona Franca de Manaus por empresa industrial beneficiada, conforme regulamento da Receita Federal do Brasil, ouvidos o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e a Superintendência da Zona Franca de Manaus.”







**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **Fernando Farias**

**“Art. 156.** .....

.....

§ 2º Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, quando dela saírem para outro ponto do território aduaneiro, estarão sujeitos ao pagamento do imposto de importação, conforme estabelecido no art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 1967.

.....”

**“Art. 157.** .....

*Parágrafo único.* Quando a exportação de mercadoria da Zona Franca de Manaus para o exterior ocorrer a partir de estabelecimento fabril incentivado conforme o § 3º do art. 156, a mercadoria exportada estará desobrigada do cumprimento do processo produtivo básico na proporção das exportações realizadas, conforme regulamento da Receita Federal do Brasil, ouvidos o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e a Superintendência da Zona Franca de Manaus.”

**“Art. 158.** .....

.....

§ 2º Os tratamentos, benefícios e incentivos relativos às Áreas de Livre Comércio serão aplicados até 31 de dezembro de 2073.

.....”

**EMENDA Nº - CAE**

Suprimam-se os incisos II, III e XIV do art. 170 do Projeto de Lei nº 4.423, de 2024, procedendo-se a devida renumeração.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

