

**PROJETO DE LEI N.º 4.726-A, DE 2016**  
**(Do Sr. Covatti Filho)**

Altera o art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para excluir as importações por conta e ordem de terceiros, bem como as importações por encomenda, da presunção de interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. FERNANDO MONTEIRO).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 4.726, de 2016, altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, com a intenção de excluir das hipóteses de presunção de interposição fraudulenta, nas operações de importação, aquelas realizadas pelas modalidades “por encomenda” e “por conta e ordem de terceiros”, desde que estas tenham seguido as balizas da legislação específica.

Justifica o autor, após admitir a existência de procedimentos burocráticos de análise da legitimidade da operação de importação, que a legislação atual acaba por presumir fraudulentas as duas modalidades de importação indireta mencionadas. Ainda segundo ele, com a possibilidade de presunção de atuação fraudulenta da empresa importadora, as mais prejudicadas são as empresas de menor porte, pois ficam “à mercê de uma fiscalização que presume suas operações como fraudulentas a qualquer tempo”.

A matéria foi despachada à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para análise de viabilidade orçamentária e de mérito. Vencido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

**II – VOTO**

**Análise de Adequação Orçamentária e Financeira**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual,

nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

A proposição em análise objetiva dar segurança jurídica e viabilizar as importações por conta e ordem de terceiros, bem como as importações por encomenda, afastando-se o risco de que as mesmas possam ser equivocadamente presumidas como interposição fraudulenta, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Ante o exposto, **voto pela NÃO IMPLICAÇÃO do PL nº 4.726/2016** em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, **não cabendo pronunciamento por parte desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.726/2016.**

### **Análise de Mérito**

No que tange ao mérito da proposição legislativa, temos as seguintes considerações.

Inicialmente, esclarecemos que a atual legislação aduaneira permite que o adquirente de produtos fabricados no exterior os importe de forma direta ou indireta.

A importação direta é aquela em que a própria pessoa jurídica que utilizará o produto – para alienação ou consumo – figura como importador. Já na indireta, tem-se a atuação de outro ente, o qual prestará o serviço de importação por conta e ordem do adquirente (importação por conta e ordem) ou importará o bem para revender a empresa específica (importação por encomenda).

Esclareça-se que ambas as formas de importação indireta são válidas, representando útil ferramenta ao empresário que não está acostumado a atuar no meio aduaneiro – e permitindo que se concentre no seu negócio central.

De modo a equilibrar a tributação da importação direta com a da indireta, a legislação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) estendeu àqueles que optem por esta última a condição de equiparados a industriais, tornando-os contribuintes do imposto (assim como ocorre com o importador que revende o produto industrializado). Vejamos o Decreto nº 7.212, de 2010:

“Art. 9º Equiparam-se a estabelecimento industrial:

(...)

IX - os estabelecimentos, atacadistas ou varejistas, que adquirirem produtos de procedência estrangeira, importados por encomenda ou por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora;  
(...)”

A partir dessa equiparação de tributação das modalidades, passa a ser interessante para determinadas empresas a ocultação de sua condição de adquirente do produto internacional, escapando da condição de contribuinte do IPI (em virtude do status de equiparado a industrial).

Outra hipótese que estimula a ocultação do real adquirente é o intuito de burlar a legislação que trata de preços de transferência e comércio internacional entre partes relacionadas (deslocamento do lucro tributável entre países com objetivo de buscar a menor tributação).

De modo a dificultar a perpetração de fraudes e ocultação das empresas envolvidas, a legislação tributária cuidou dos detalhes necessários à regularidade do procedimento de importação.

Para a importação por encomenda (mercadorias adquiridas no exterior para revenda a encomendante predeterminado sem adiantamento de recursos por este) e para a por conta e ordem de terceiros, há a Instrução Normativa RFB nº 1.861, de 27 de dezembro de 2018, regulando a matéria.

No que se refere ao perdimento dos bens importados, no caso de incompatibilidade entre volumes transacionados no comércio exterior e a capacidade econômica e financeira da empresa adquirente, é conveniente a consulta à IN-SRF nº 228, de 21 de outubro de 2002.

Entendemos, contudo, que a proposição em tela representa conveniente oportunidade para o aperfeiçoamento do texto legal em vigor, principalmente para reforçar a segurança jurídica em situações especiais relacionadas à importação. Isso porque ainda ocorrem situações em que a fiscalização tem extrapolado os limites legais ao desconsiderar os distintos prazos de pagamento das mercadorias importadas e nacionalizadas, ou presumir que sempre o importador tem conhecimento das operações e da origem dos recursos financeiros de seu cliente (adquirente ou encomendante), e vice-versa.

Em razão do sobreprincípio jurídico da boa-fé, e dos princípios da presunção de inocência, da aparência de Direito, do propósito negocial e da verdade material, não pode o importador ser responsabilizado quando não demonstrado dolo, muito menos por eventual ato de terceiros, salvo comprovado conluio do importador com esse terceiro. Da mesma forma, o terceiro de boa-fé, comprador de mercadoria já nacionalizada, que não participa da operação de importação, não pode ser responsabilizado por eventual irregularidade cometida por terceiros (importador, adquirente ou encomendante).

Considerando que a pena de perdimento é a pena máxima prevista no Direito Aduaneiro, tal penalidade deve ser aplicada em casos extremos e efetivamente comprovados.

Vale lembrar que o importador por conta e ordem de terceiro e o importador por encomenda, ao registrar a Declaração de Importação, já são obrigados a indicar em campo específico o CNPJ do adquirente/encomendante predeterminado, bem como anexar o contrato previamente firmado que ampare a operação (art. 5º, IN RFB 1861/18).

Assim, se já identificados os terceiros envolvidos na operação – o que permite avaliar sua eventual condição de parte relacionada com a pessoa jurídica que enviou os bens ao Brasil –, há exagero em se aplicar pena de perdimento de mercadorias no caso de o importador contratado não comprovar a origem dos recursos daqueles terceiros. Inclusive, nos casos em que já ocorreu o despacho aduaneiro, temos por bem a limitação da multa ao dano material comprovado, sem prejuízo da cobrança dos tributos que não tenham sido recolhidos.

Ademais, mostra-se oportuno promover a inclusão do adquirente (importação por sua conta e ordem) e do encomendante predeterminado no polo passivo da pena de perdimento (ou da multa substitutiva do perdimento), em caso de identificação de condutas fraudulentas. Há previsão similar no Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, a qual, todavia, só se aplica às sanções nele próprio previstas, como se verifica de seus arts. 94 e 95. Assim, sugerimos a inclusão do § 5º no art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, de modo a responsabilizar todos os partícipes (importador e adquirente ou encomendante), na hipótese de restar caracterizada interposição fraudulenta na importação.

Cabe ainda promover algumas atualizações normativas dos ditames aduaneiros, que ora se mostram anacrônicos.

Nos termos do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, a pena de perdimento é julgada e aplicada, em instância única, pelo Delegado/Inspetor da unidade local que jurisdiciona o contribuinte (por delegação de competência do Ministro da Fazenda, nos termos do §7º do art. 774 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009). Temos por bem adequar esse processo administrativo fixando a competência julgadora da autoridade com jurisdição sobre o caso e inserindo ao menos uma segunda instância de apreciação do processo. Assim, confere-se a competência decisória de primeiro grau à autoridade titular do órgão de fiscalização e a possibilidade de recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Outra medida de desburocratização diz respeito ao relevamento da pena de perdimento/multa substitutiva por multa correspondente a 1% do valor aduaneiro da mercadoria. Enquanto o art. 67 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001 faculta ao Ministro da Fazenda promover esse relevamento, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.042/69 (admitida a delegação de competência), entendemos que, se não há maiores gravames ao erário público, deve esta redução de penalidade se dar de forma objetiva, mediante apreciação da autoridade julgadora competente quanto à presença dos requisitos legais, em cada caso.

Por fim, é necessário retirar mais uma competência deferida ao Ministro da Fazenda: a definição de casos em que, mediante garantias, mercadorias importadas objeto de litígios fiscais podem ser liberadas. Entendemos que, se há a apresentação de garantia idônea, e não sendo proibida sua importação, não há razão para retê-las no recinto alfandegário. Também nos casos de discussão judicial não faz sentido impedir a liberação de mercadorias, quando há prestação de garantia, ou em situações peculiares em que a autoridade judicial a repute desnecessária, em função da jurisprudência dominante ou de circunstâncias peculiares de cada caso.

Ante o exposto, voto pela **NÃO IMPLICAÇÃO do PL nº 4.726, de 2016**, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, **não cabendo pronunciamento por parte desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.726, de 2016**, e, no mérito, **por sua aprovação nos termos do substitutivo anexo**.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2019.

FERNANDO MONTEIRO

Relator

#### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.726, DE 2016**

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para melhor delimitar as hipóteses de interposição fraudulenta e aplicação da pena de perdimento previsto no art. 23, adequar a multa substitutiva do perdimento ao dano comprovado ao Erário e aperfeiçoar os procedimentos administrativos e judiciais que versem sobre a aplicação da pena de perdimento; e revoga 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. ....

.....

§ 2º Presume-se interposição fraudulenta na operação de comércio exterior a não-comprovação, pelo importador, da origem, disponibilidade e transferência dos recursos que empregou na importação por encomenda.

§ 2º-A. O pagamento feito pelo encomendante da mercadoria ao importador após a emissão do respectivo documento de venda, mesmo que antes do fechamento ou liquidação do contrato de câmbio, afasta a presunção do §2º.

§ 2º-B. Não é exigida do importador por conta e ordem de terceiros a comprovação da origem dos recursos destes, caso já os tenha identificado na Declaração de Importação.

§ 2º-C. No caso dos §§ 2º, 2º-A e 2º-B, a autoridade competente pode exigir a apresentação de documentação fiscal ou contábil do adquirente ou encomendante que demonstre a compatibilidade entre os volumes transacionados no comércio exterior e a capacidade econômica e financeira, sob pena de presumir-se interposição fraudulenta de pessoas na operação.

.....

§5º 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.

§6º A aplicação da pena de perdimento nos casos previstos no inciso V 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.

“Art. 27.....

.....

§4º Após o preparo, o processo será encaminhado ao titular do órgão de fiscalização ao qual esteja vinculada a autoridade que lavrou o auto de infração, para decisão, 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 O relevamento da penalidade poderá ser condicionado 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)

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.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2019.

Deputado FERNANDO MONTEIRO

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.726/2016; e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fernando Monteiro.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sergio Souza - Presidente, Giovani Feltes, Júlio Cesar e Vinicius Farah - Vice-Presidentes, Alê Silva, Denis Bezerra, Elias Vaz, Felipe Rigoni, Fernando Monteiro, Flávio Nogueira, Gil Cutrim, Glaustin Fokus, Guiga Peixoto, Hercílio Coelho Diniz, Hildo Rocha, Lucas Redecker, Luis Miranda, Mauro Benevides Filho, Osires Damaso, Otto Alencar Filho, Paulo Ganime, Pedro Paulo, Rui Falcão, Sidney Leite, Walter Alves, Aliel Machado, Assis Carvalho, Celso Maldaner, Charlles Evangelista, Christino Aureo, Darcísio Perondi, Edilázio Júnior, Eduardo Cury, Evair Vieira de Melo, Fábio Mitidieri, Fred Costa, Laercio Oliveira, Lafayette de Andrada, Lucas Vergilio, Marcelo Ramos, Paulo Azi e Santini.

Sala da Comissão, em 17 de dezembro de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA

Presidente

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO  
AO PROJETO DE LEI Nº 4.726, DE 2016**

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para melhor delimitar as hipóteses de interposição fraudulenta e aplicação da pena de perdimento previsto no art. 23, adequar a multa substitutiva do perdimento ao dano comprovado ao Erário e aperfeiçoar os procedimentos administrativos e judiciais que versem sobre a aplicação da pena de perdimento; e revoga 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. ....

.....

§ 2º Presume-se interposição fraudulenta na operação de comércio exterior a não-comprovação, pelo importador, da origem, disponibilidade e transferência dos recursos que empregou na importação por encomenda.

§ 2º-A. O pagamento feito pelo encomendante da mercadoria ao importador após a emissão do respectivo documento de venda, mesmo que antes do fechamento ou liquidação do contrato de câmbio, afasta a presunção do §2º.



§ 2º-B. Não é exigida do importador por conta e ordem de terceiros a comprovação da origem dos recursos destes, caso já os tenha identificado na Declaração de Importação.

§ 2º-C. No caso dos §§ 2º, 2º-A e 2º-B, a autoridade competente pode exigir a apresentação de documentação fiscal ou contábil do adquirente ou encomendante que demonstre a compatibilidade entre os volumes transacionados no comércio exterior e a capacidade econômica e financeira, sob pena de presumir-se interposição fraudulenta de pessoas na operação.

.....

§5º 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.

§6º A aplicação da pena de perdimento nos casos previstos no inciso V 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.

“Art. 27.....

.....

§4º Após o preparo, o processo será encaminhado ao titular do órgão de fiscalização ao qual esteja vinculada a autoridade que lavrou o auto de infração, para decisão, 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 O relevamento da penalidade poderá ser condicionado 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)

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.

Sala da Comissão, em 17 de dezembro de 2019.

Deputado **SÉRGIO SOUZA**

Presidente