

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## PROJETO DE LEI Nº 4.726, DE 2016

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.

**Autor:** Deputado COVATTI FILHO

**Relator:** Deputado AUGUSTO COUTINHO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.726, de 2016, de autoria do Deputado Covatti Filho, busca alterar o Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, que “Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências”, 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.

Dessa forma, a proposição inclui novo § 5º ao art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, para dispor que “*Não se presume interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior as importações por conta e ordem de terceiros bem como as importações por encomenda quando assim caracterizadas nos termos da legislação específica.*”

O projeto, que tramita em regime ordinário, foi inicialmente distribuído à Comissão de Finanças e Tributação, que apreciou o mérito da proposição e sua adequação orçamentário-financeira; e de Constituição e



Justiça e de Cidadania, que se manifestará sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Na Comissão de Finanças e Tributação, a proposição foi aprovada nos termos do parecer então apresentado, que se manifestou 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; e, no mérito, pela aprovação, na forma do substitutivo então apresentado.

Posteriormente, houve a redistribuição do Projeto, para que a proposição seja também apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

Ademais, a proposição foi redistribuída para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, em substituição à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, extinta pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2023.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesse Colegiado.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.726, de 2016, de autoria do Deputado Covatti Filho, busca alterar o Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, para dispor que não se presume interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior as importações por conta e ordem de terceiros bem como as importações por encomenda quando assim caracterizadas nos termos da legislação específica.

A proposição foi inicialmente distribuída à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que já apreciou o mérito da proposição e não apenas sua adequação orçamentário-financeira, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.



Apenas após a matéria ter sido apreciada na CFT, houve a redistribuição do Projeto, para que a proposição seja também apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, sendo, logo após, em substituição, redistribuída a este Colegiado.

Acerca da matéria, nos alinhamos ao cerne do entendimento exarado pelo relator da matéria, que culminou com a aprovação do projeto na forma de substitutivo então apresentado naquela CFT. Dessa forma, consideramos oportuno apresentarmos, a seguir, as argumentações oferecidas naquela oportunidade, uma vez que se trata de manifestação sobremaneira esclarecedora sobre as questões essenciais acerca da matéria e do substitutivo aprovado naquele Colegiado:

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). [...]

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. [...]

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. [...] 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 [...] 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. [...] 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.

Em nosso entendimento, o substitutivo aprovado no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação contribui para um importante avanço em nossa legislação, com potencial de gerar reflexos positivos em nosso comércio internacional e, em consequência, para nossa economia.

Consideramos, todavia, que o substitutivo pode ser aprimorado em aspectos pontuais.

**Assim, em relação às propostas de alteração no art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, consideramos ser oportuno manter as inovações relativas aos §§ 2º-C e 5º, mas não as relativas aos demais §§ 2º, 2º-A, 2º-B e 6º.**



Consideramos que, em relação aos **§§ 2º e § 2º-B propostos pela CFT**, a exclusão da possibilidade de se presumir a interposição fraudulenta na operação de comércio exterior, na hipótese de importação por conta e ordem de terceiros, concede a essa modalidade de desembaraço aduaneiro arriscada blindagem. Com efeito, a simples identificação do real adquirente na Declaração de Importação não se mostra apta a garantir a lisura da operação.

No que se refere ao **§ 2º-A proposto pela CFT**, também entendemos que a mera realização do pagamento não seria, por si só, suficiente para gerar a pressuposição de que os recursos utilizados tenham origem lícita.

Quanto ao **§ 6º proposto pela CFT**, o dispositivo se refere expressamente à situação de que trata o inciso V do *caput* do art. 23 que, por sua vez, trata da hipótese de *fraude* ou *simulação*. Todavia, a redação proposta requer que seja verificada *ao menos* uma das hipóteses dos arts. 71 a 73 da Lei nº 4.502, de 1964, para a pena de perdimento, quais sejam: *fraude*, *conluio* ou *sonegação*. Assim, como o referido inciso V do *caput* do art. 23 já trata de uma situação de *fraude* ou *simulação*, a condição estabelecida na proposta seria sempre atendida, motivo pelo qual o dispositivo nos parece inadequado.

**Já em relação às propostas de alteração no art. 27 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, consideramos ser oportuno manter as propostas apresentadas relativas aos §§ 7º, 8º e 9º, mas não manter a referente ao § 4º.**

Quanto ao **§ 4º proposto pela CFT**, consideramos que o dispositivo pode aumentar sobremaneira o tempo de duração dos processos fiscais de que trata o dispositivo, no qual as mercadorias podem ficar retidas. Aumentando consideravelmente o tempo de duração dos processos, a quantidade de mercadorias retidas e armazenadas também apresentará elevação substancial.

A esse respeito, consideramos que as demais propostas que estão sendo apresentados no substitutivo em anexo já trazem avanço importante para os importadores, de maneira que consideramos oportuno, ao menos nesse momento, não promover um aumento substancial do estoque das mercadorias em retenção.



**Por fim, consideramos adequadas as propostas apresentadas ao art. 39, bem como as revogações especificadas no art. 2º do substitutivo da CFT.**

Apresentadas as presentes considerações, entendemos que o substitutivo em anexo representa importante avanço em nossa legislação que rege o comércio exterior, trazendo regras mais razoáveis e adequadas, bem como maior segurança jurídica às partes, aspecto que é crucial para o desenvolvimento de nosso comércio exterior e de nossa economia.

Assim, em face do exposto, **nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.726, de 2016, e pela aprovação do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, na forma do substitutivo que ora apresentamos.**

Sala da Comissão, em        de        de 2023.

Deputado AUGUSTO COUTINHO  
Relator

2023-6409





## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

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

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para aprimorar dispositivos sobre a interposição fraudulenta de pessoas na importação, sobre a pena de perdimento e sobre 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-A. 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* deste artigo 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.” (NR)



“Art. 27. ....

§ 7º O disposto nos §§ 5º, 6º e 8º não se aplica na hipótese de mercadorias de importação proibida.

§ 8º 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.

§ 9º O relevamento da penalidade poderá ser condicionado à correção prévia das irregularidades que tenham dado origem ao processo fiscal.” (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        de        de 2023.

Deputado AUGUSTO COUTINHO  
Relator

2023-6409

