

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.814, DE 2019

Dispõe sobre o exercício da profissão de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro e dá outras providências.

Autor: Deputado MAURO NAZIF

Relator: Deputado ALENCAR SANTANA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Mauro Nazif, dispõe sobre o exercício da profissão de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro e dá outras providências.

O autor defende, em sua justificção, ser imprescindível a regulamentação da profissão dos Despachantes Aduaneiros, “sendo necessário assegurar-lhes direitos, impondo-lhes deveres e responsabilidades, mediante rigoroso controle do desempenho de suas funções”.

O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (arts. 24, II, e 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido distribuído à Comissão de Trabalho, para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A Comissão de Trabalho registrou que as profissões de despachante aduaneiro e de ajudante de despachante aduaneiro são hoje reguladas pelo Decreto-lei nº 2.742, de 1º de setembro de 1988, o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, e a Instrução Normativa nº 1.209, de 7 de novembro de 2001, editada pela Receita Federal do Brasil (RFB), todavia,



defendeu que a profissão merece regulamentação por lei ordinária, tendo em vista a importância das funções desempenhadas por esses profissionais para o comércio exterior:

(...) o mau desempenho desse profissional pode resultar em prejuízos para as empresas, para os cidadãos e para a União Federal (crimes fiscais), a partir do incorreto recolhimento de tributos na entrada e saída do território nacional, na incorreta classificação da mercadoria, na possibilidade do ingresso de mercadorias proibidas ou sem documentação, entre outros. Portanto, quanto mais conhecimento e qualificação possuírem esses profissionais, menor tende a ser o dispêndio de recursos federais, estaduais e municipais para aplicação das normas repressivas, permitindo que os recursos arrecadados sejam direcionados, unicamente, para a gestão plena de riscos de conformidade, preocupação maior dos países integrantes da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e desafio a ser enfrentado pelo nosso país para incrementar a sua participação na cadeia global de suprimentos.

Ressaltou, todavia, que

a boa técnica legislativa pressupõe que as inovações legislativas sejam consolidadas em ordenamentos jurídicos vigentes que possuam matérias que lhes sejam conexas ou afins, o que evitará redundâncias e facilitará a compreensão da lei, vindo ao encontro do que preconiza a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração legislativa.

Isto posto, como o Decreto-Lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, que “[a]ltera disposições da legislação aduaneira, consubstanciada no Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências”, já traz dispositivos acerca da atuação do despachante aduaneiro, entendeu que o mais correto seria que as alterações constantes da proposição em análise fossem incorporadas no decreto-lei ora mencionado. Destarte, votou pela **aprovação** da matéria, nos termos do **Substitutivo** que apresentou.

O projeto seguiu para esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.



É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.814, de 2019, e o Substitutivo da Comissão de Trabalho, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (arts. 54, I e 139, II, “c”, do RICD).

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

O projeto de lei e o substitutivo em questão têm como objeto tema concernente ao Direito do Trabalho e condições para o exercício de profissões, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

No que se refere à análise da **constitucionalidade material**, de igual modo, não se constata vícios. Com efeito, o estabelecimento de requisitos, direitos e deveres para o exercício da profissão de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro em nada contraria as regras e princípios plasmados na Lei Maior. Há respaldo constitucional para atuação do legislador nesse sentido, haja vista que o art. 5º, XIII da Carta Magna, garante a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, todavia assevera que a lei poderá estabelecer exigências ou qualificações que restrinjam ou limitem o exercício de determinadas profissões.

A regra é, pois, o direito ao exercício de qualquer trabalho, cuja restrição somente se justifica quando o interesse público sinaliza a



necessidade de regulação do exercício de determinada profissão, em virtude dos riscos a que estaria exposta a sociedade caso a atividade seja praticada por pessoas desprovidas de um conhecimento especializado mínimo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já assentou que “nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional” [RE 414.426, rel. min. Ellen Gracie, j. 1º-8-2011, P, *DJE* de 10-10-2011.] = RE 795.467 RG, rel. min. Teori Zavascki, j. 5-6-2014, P, *DJE* de 24-6-2014, com repercussão geral.

Diante do exposto, temos que a regulação do exercício de atividade profissional deve pautar-se pelo interesse geral de proteção da sociedade, o que ocorre no caso do projeto em análise. Isto porque a proposição regula a atividade do despachante aduaneiro em virtude da preocupação com os riscos oferecidos ao comércio exterior e à arrecadação da Receita quando tal atividade é desempenhada por pessoas sem conhecimento técnico ou qualificação mínima para a profissão.

Conforme destacou o autor da matéria em sua justificação,

dentre as profissões que demandam por qualificações especiais, encontra-se, sem dúvidas, o Despachante Aduaneiro, que atua na defesa do interesse público, colaborando diretamente com a Administração Pública Federal na fiscalização e no controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais e da sociedade civil.

Quanto à **juridicidade** das proposições, não há, de modo geral, vícios a serem apontados, haja vista que inovam no ordenamento jurídico, são dotadas do atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito. Há que ser feita uma ressalva, contudo, ao art. 5º-E, constante no Substitutivo da Comissão de Trabalho, que impõe ao despachante aduaneiro tratamento diverso daquele dispensado aos demais intervenientes das operações de comércio exterior, em caso de violação da lei ou das normas pertinentes:



Art. 5º-E. O despachante aduaneiro ou o ajudante de despachante terá o seu registro cassado após processo administrativo, referendado na esfera judicial regular, quando, esgotados todos os recursos cabíveis, ficar comprovado o seu dolo em burlar os controles aduaneiros, sendo vedada a reinscrição do infrator previsto no art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003:

O art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, já trata do tema das sanções aplicáveis aos intervenientes das operações de comércio exterior, inclusive aos despachantes aduaneiros e seus ajudantes, de forma bastante detalhada, segundo o tipo de infração cometida e critérios como reincidência e impacto do dano, senão veja-se:

Art. 76. Os intervenientes nas operações de comércio exterior ficam sujeitos às seguintes sanções.

I - advertência, na hipótese de:

- a) Revogado.
- b) Revogado.
- c) atraso, de forma contumaz, na chegada ao destino de veículo conduzindo mercadoria submetida ao regime de trânsito aduaneiro;
- d) emissão de documento de identificação ou quantificação de mercadoria sob controle aduaneiro em desacordo com o previsto em ato normativo, relativamente a sua efetiva qualidade ou quantidade
- e) prática de ato que prejudique a identificação ou quantificação de mercadoria sob controle aduaneiro;
- g) consolidação ou desconsolidação de carga efetuada em desacordo com disposição estabelecida em ato normativo e que altere o tratamento tributário ou aduaneiro da mercadoria;
- h) atraso, por mais de 3 (três) vezes, em um mesmo mês, na prestação de informações sobre carga e descarga de veículos, ou movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro;
- i) descumprimento de requisito, condição ou norma operacional para habilitar-se ou utilizar regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais, ou para habilitar-se ou manter recintos nos quais tais regimes sejam aplicados; ou
- j) descumprimento de obrigação de apresentar à fiscalização, em boa ordem, os documentos relativos à operação em que



realizar ou em que intervier, bem como outros documentos exigidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; ou

k) descumprimento de determinação legal ou de outras obrigações relativas ao controle aduaneiro previstas em ato normativo não referidas às alíneas c a j;

II - suspensão, pelo prazo de até 12 (doze) meses, do registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação para utilização de regime aduaneiro ou de procedimento simplificado, exercício de atividades relacionadas com o despacho aduaneiro, ou com a movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro, e serviços conexos, na hipótese de:

a) reincidência em conduta já sancionada com advertência;

b) atuação em nome de pessoa que esteja cumprindo suspensão, ou no interesse desta;

d) delegação de atribuição privativa a pessoa não credenciada ou habilitada;

e) prática de qualquer outra conduta sancionada com suspensão de registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação, nos termos de legislação específica; ou

f) agressão ou desacato à autoridade aduaneira no exercício da função;

III - cancelamento ou cassação do registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação para utilização de regime aduaneiro ou de procedimento simplificado, exercício de atividades relacionadas com o despacho aduaneiro, ou com a movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro, e serviços conexos, na hipótese de:

a) acúmulo, em período de 3 (três) anos, de suspensão cujo prazo total supere 12 (doze) meses;

b) atuação em nome de pessoa cujo registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação tenha sido objeto de cancelamento ou cassação, ou no interesse desta;

c) exercício, por pessoa credenciada ou habilitada, de atividade ou cargo vedados na legislação específica;

d) prática de ato que embarace, dificulte ou impeça a ação da fiscalização aduaneira, para benefício próprio ou de terceiros;

f) sentença condenatória, transitada em julgado, por participação, direta ou indireta, na prática de crime contra a administração pública ou contra a ordem tributária;



g) ação ou omissão dolosa tendente a subtrair ao controle aduaneiro, ou dele ocultar, a importação ou a exportação de bens ou de mercadorias; ou

h) prática de qualquer outra conduta sancionada com cancelamento ou cassação de registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação, nos termos de legislação específica.

§ 1º A aplicação das sanções previstas neste artigo será anotada no registro do infrator pela administração aduaneira, após a decisão definitiva na esfera administrativa, devendo a anotação ser cancelada após o decurso de 5 (cinco) anos de sua efetivação.

§ 2º Para os efeitos do disposto neste artigo, consideram-se intervenientes o importador, o exportador, o beneficiário de regime aduaneiro ou de procedimento simplificado, o despachante aduaneiro e seus ajudantes, o transportador, o agente de carga, o operador de transporte multimodal, o operador portuário, o depositário, o administrador de recinto alfandegado, o perito ou qualquer outra pessoa que tenha relação, direta ou indireta, com a operação de comércio exterior.

§ 3º Para efeito do disposto na alínea c do inciso I do caput, considera-se contumaz o atraso sem motivo justificado ocorrido em mais de 20% (vinte por cento) das operações de trânsito aduaneiro realizadas no mês, se superior a 5 (cinco) o número total de operações.

§ 4º Na aplicação da sanção prevista no inciso I do caput e na determinação do prazo para a aplicação das sanções previstas no inciso II do caput serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - os danos que dela provierem; e

III - os antecedentes do infrator, inclusive quanto à proporção das irregularidades no conjunto das operações por ele realizadas e seus esforços para melhorar a conformidade à legislação, segundo os critérios estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 5º Para os fins do disposto na alínea a do inciso II do caput deste artigo, será considerado reincidente o infrator que:

I - cometer nova infração pela mesma conduta já sancionada com advertência, no período de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, contado da data da aplicação da sanção; ou



II - não sanar a irregularidade que ensejou a aplicação da advertência, depois de um mês de sua aplicação, quando se tratar de conduta passível de regularização

§ 5º-A. Para os efeitos do § 5º, no caso de operadores que realizam grande quantidade de operações, poderá ser observada a proporção de erros e omissões em razão da quantidade de documentos, declarações e informações a serem prestadas, nos termos, limites e condições disciplinados pelo Poder Executivo.

§ 6º Na hipótese de cassação ou cancelamento, a reinscrição para a atividade que exercia ou a inscrição para exercer outra atividade sujeita a controle aduaneiro só poderá ser solicitada depois de transcorridos 2 (dois) anos da data de aplicação da sanção, devendo ser cumpridas todas as exigências e formalidades previstas para a inscrição.

§ 7º Ao sancionado com suspensão, cassação ou cancelamento, enquanto perdurarem os efeitos da sanção, é vedado o ingresso em local sob controle aduaneiro, sem autorização do titular da unidade jurisdicionante.

§ 8º Compete a aplicação das sanções

I - ao titular da unidade da Secretaria da Receita Federal responsável pela apuração da infração, nos casos de advertência ou suspensão; ou

II - à autoridade competente para habilitar ou autorizar a utilização de procedimento simplificado, de regime aduaneiro, ou o exercício de atividades relacionadas com o despacho aduaneiro, ou com a movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro, e serviços conexos, nos casos de cancelamento ou cassação.

§ 9º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas mediante processo administrativo próprio, instaurado com a lavratura de auto de infração, acompanhado de termo de constatação de hipótese referida nos incisos I a III do caput.

§ 10. Feita a intimação, a não apresentação de impugnação no prazo de 20 (vinte) dias implicará revelia, cabendo a imediata aplicação da penalidade.

(...)” (grifo nosso)

Dessa forma, entendemos ser injurídico o art. 5º-E do substitutivo da Comissão de Trabalho, uma vez que confere tratamento diferenciado e prejudicial ao despachante aduaneiro em relação aos demais intervenientes das operações de comércio exterior, de forma injustificada e sem



quaisquer balizas a orientar a aplicação da sanção, em desconformidade com a legislação vigente.

No que tange à **técnica legislativa**, todavia, conforme bem ressaltou a Comissão de Trabalho, “a boa técnica legislativa pressupõe que as inovações legislativas sejam consolidadas em ordenamentos jurídicos vigentes que possuam matérias que lhes sejam conexas ou afins, o que evitará redundâncias e facilitará a compreensão da lei, vindo ao encontro do que preconiza a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração legislativa”. Isto posto, como o Decreto-Lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, que “[a]ltera disposições da legislação aduaneira, consubstanciada no Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências”, já traz dispositivos acerca da atuação do despachante aduaneiro, as alterações constantes da proposição em análise devem ser incorporadas no decreto-lei ora mencionado, como o faz o Substitutivo da Comissão de Trabalho, motivo pelo qual adotamo-lo como emenda saneadora do vício ora apontado.

Além disso, observamos no Substitutivo da Comissão de Trabalho a ausência de um artigo primeiro, especificando o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/98, e a necessidade de melhor especificação do comando normativo de seu atual art. 1º.

Diante do exposto, **votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.814, de 2019, nos termos do Substitutivo da Comissão de Trabalho, com as subemendas em anexo, sendo que a Subemenda nº 1 visa corrigir o vício de injuridicidade apontado no corpo deste parecer e as demais subemendas promovem correções de técnica legislativa.**

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE TRABALHO AO PROJETO
DE LEI Nº 4.814, DE 2019**

Altera o Decreto-lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, para dispor sobre o exercício das profissões de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro.

SUBEMENDA Nº 1

Suprima-se o art. 5º-E, constante do art. 1º da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE TRABALHO AO PROJETO
DE LEI Nº 4.814, DE 2019**

Altera o Decreto-lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, para dispor sobre o exercício das profissões de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro.

SUBEMENDA Nº 2

Acrescente-se ao substitutivo o seguinte art. 1º, renumerando-se os dispositivos subsequentes:

“Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, que “Altera disposições da legislação aduaneira, consubstanciada no Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências”, para dispor sobre o exercício das profissões de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro”.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE TRABALHO AO PROJETO
DE LEI Nº 4.814, DE 2019**

Altera o Decreto-lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, para dispor sobre o exercício das profissões de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro.

SUBEMENDA Nº 3

Dê-se ao comando normativo do art. 1º da proposição a seguinte redação:

“Art. 1º O Decreto-lei nº 2.472, de 1º de setembro de 1988, passa a vigorar com as seguintes alterações em seu art. 5º e acrescido dos arts. 5º-A a 5º-D:

.....”

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator

