

## **A RETENÇÃO DE MERCADORIAS NA FISCALIZAÇÃO ADUANEIRA: UMA ANÁLISE JURÍDICA E CONSTITUCIONAL À LUZ DA INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1986/2020**

### **THE RETENTION OF GOODS IN CUSTOMS INSPECTION: A LEGAL AND CONSTITUTIONAL ANALYSIS IN LIGHT OF NORMATIVE INSTRUCTION RFB Nº 1986/2020**

Ana Gonzaga<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo desse artigo é analisar os desafios jurídicos e constitucionais relacionados à retenção de mercadorias durante a fiscalização aduaneira, com base no estudo de um caso concreto. Esse estudo aborda também a aplicação da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, destacando a interação entre princípios constitucionais, como o devido processo legal e a razoabilidade, e os procedimentos administrativos aduaneiros. A partir da análise, o artigo propõe reflexões sobre a proporcionalidade das medidas e os impactos econômicos e sociais. A retenção de mercadorias durante a fiscalização aduaneira é uma prática recorrente que gera debates sobre sua legalidade e os impactos para os importadores. Esse trabalho analisa um caso concreto, em que a retenção foi questionada judicialmente, à luz da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, dos direitos fundamentais e princípios constitucionais. Um dos pontos importantes a serem abordados é a questão dos fundamentos legais aplicados, os princípios constitucionais envolvidos, incluindo-se o controle de convencionalidade e os precedentes jurisprudenciais que deveriam guiar a atuação da Receita Federal e o judiciário. Adicionalmente, avalia-se a dimensão global da fiscalização aduaneira brasileira, com algumas comparações internacionais. O artigo também aborda o impacto do comércio digital e as necessidades do comércio global em um contexto de crescente integração econômica.

**Palavras-chave:** fiscalização aduaneira; retenção de mercadorias; princípios constitucionais; impactos econômicos; segurança jurídica.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to analyze the legal and constitutional challenges related to the retention of goods during customs inspections, based on the study of a specific case. This study also addresses the application of Normative Instruction RFB No. 1986/2020, highlighting the interaction between constitutional principles, such as due process and reasonableness, and customs administrative procedures. From the analysis, the article proposes reflections on the proportionality of the measures and their economic and social impacts. The retention of goods during customs inspections is a recurring practice that generates debates about its legality and the impacts on importers. This work analyzes a specific case in which the retention was legally challenged, in light of Normative Instruction RFB No. 1986/2020, fundamental rights, and constitutional principles. One important point to be addressed is the issue of the legal grounds applied, the constitutional principles involved, including the control

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito. Pós-graduada em Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior.



of conventionality and the jurisprudential precedents that should guide the actions of the Federal Revenue and the judiciary. Additionally, the global dimension of Brazilian customs inspections is evaluated, with some international comparisons. The article also discusses the impact of digital trade and the needs of global commerce in a context of increasing economic integration. **Keywords:** customs inspection; goods detention; constitutional principles; economic impacts; legal certainty.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da retenção de mercadorias durante o processo de fiscalização aduaneira é sensível, entretanto é uma prática rotineira no Brasil uma vez que é destinada, basicamente, a combater fraudes e proteger a arrecadação tributária.

No entanto, a aplicação dessa medida muitas vezes pode ultrapassar os limites da razoabilidade e quando isso ocorre, pode também gerar impactos desproporcionais para os importadores.

Este artigo se debruça sobre um estudo de caso em que a retenção foi questionada judicialmente, com base nas evidências de violações dos direitos fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

O objetivo principal desse trabalho é analisar a legalidade das medidas administrativas adotadas pela Receita Federal, sob a luz dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, princípios que regem a administração pública e da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

A abordagem é, portanto, fundamentada em princípios constitucionais, precedentes jurisprudenciais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Além disso, busca-se refletir sobre os impactos econômicos e sociais dessa prática e propor algumas ideias para supostas soluções que visem um sistema aduaneiro mais eficiente e justo.

A Instrução Normativa RFB nº 1986/2020 estabeleceu parâmetros claros para a atuação fiscal em casos de suspeitas de irregularidades, permitindo a liberação de mercadorias mediante a prestação de garantias.



Contudo, há por vezes, uma discrepância entre o texto normativo e sua aplicação resultando em situações nas quais o contribuinte pode enfrentar, na prática, incertezas e prejuízos.

Ademais é importante ressaltar que a retenção de mercadorias embora seja autorizada pela lei aduaneira, quando ocorre, representa um dos aspectos mais sensíveis das relações entre contribuintes e a administração pública.

Entretanto, as reflexões aqui apresentadas não têm o objetivo de desmerecer ou atacar a conduta da administração pública, uma vez que o órgão envolvido diretamente é a Receita Federal do Brasil, que tem seu valor reconhecido tanto dentro quanto fora do Brasil.

Não é difícil compreender que em um contexto de globalização, no qual o comércio internacional desempenha papel central na economia, práticas que afetam o fluxo de importação e exportação geram impactos econômicos e sociais significativos e são comumente questionadas pelos importadores.

Em que pese a retenção de mercadorias durante o processo de fiscalização aduaneira ser uma prática rotineira no Brasil e em outros países, o objetivo é sempre de combater fraudes, proteger a arrecadação tributária e garantir a segurança econômica do país. No entanto, a frequência e a forma com que essas retenções ocorrem levantam questionamentos quanto à sua eficácia e aos impactos que geram na competitividade das empresas brasileiras.

No cenário global, economias altamente integradas enfrentam desafios semelhantes, mas muitos países desenvolvem soluções que conciliam segurança fiscal com agilidade e previsibilidade. É nesse contexto que este artigo busca discutir as

práticas brasileiras, identificando suas fragilidades e sugerindo melhorias baseadas em algumas experiências internacionais e propostas jurídicas inovadoras.

Além disso, é realizada uma análise dos impactos da retenção sobre setores econômicos estratégicos e sobre a imagem do Brasil no comércio internacional.

Sendo assim, a análise e a reflexão sobre o tema são pontos importantes, uma vez que permeiam o cotidiano dos importadores, especificamente no Brasil.



## 2. ASPECTOS GERAIS DO CASO CONCRETO EM ESTUDO

O caso analisado neste artigo refere-se à retenção de mercadorias por suposta irregularidade durante a fiscalização aduaneira, que foi parar no judiciário pelos motivos que se explana a seguir. Optou-se pela não divulgação dos dados do processo para preservação do sigilo profissional solicitado pelo importador envolvido, até porque a consulta processual é pública.

A Receita Federal, utilizando o canal cinza de parametrização, alegou indícios de subfaturamento e solicitou a comprovação de valores. Apesar da apresentação de documentos e da oferta de caução pelo importador, a liberação foi negada, ao revés do que prevê o procedimento amparado pela Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

Tal situação gerou questionamentos quanto à adequação das medidas adotadas pela autoridade fiscal e sua conformidade com a Instrução Normativa RFB nº 1986/2020.

Em que pese o despacho tivesse sido interrompido por longo tempo por culpa do importador, vale ressaltar que este lapso temporal teve uma razão.

As exigências feitas pela fiscalização foram atendidas pelo importador. Entretanto nenhuma delas foi considerada satisfatória pela aduana, ou sequer consideradas.

Nenhuma informação prestada sobre preços e pagamentos realizados ao fornecedor, mesmo verdadeiras, não produziu efeito algum, ou seja, todas as informações disponíveis fornecidas pelo importador sequer foram consideradas pela fiscalização que procedeu com o arbitramento dos supostos valores das diferenças tributárias mais a multa; valores impagáveis para o importador, naquele momento.

Os valores arbitrados se somados à multa, mais os custos de armazenagem carga em espera no terminal de cargas aéreas, causariam um rombo sem precedentes no caixa da empresa que é de pequeno porte.

Foi então que o importador optou por requerer alternativamente, o oferecimento de garantia para liberação da carga, o que foi recusado pela autoridade fiscalizadora, ao revés do que prevê a Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, em seu artigo 12, mas que poderia ser uma solução ainda possível, para o importador.



Sendo assim, o importador desapontado com a conduta da fiscalização, quase desistiu de liberar a carga naquele momento. E sem saber ao certo, que rumo tomar para resolver o problema, fez com que o despacho ficasse paralisado por algumas semanas.

Porém, após refletir sobre o prejuízo financeiro e sobretudo comercial em curso, o importador decidiu retomar o despacho, na expectativa de novamente adequar as informações já prestadas e ainda juntando outras que julgou ainda serem possíveis.

Com a retomada do despacho, vieram as mesmas exigências, fruto do suposto descumprimento das primeiras, conforme constou da própria intimação no dossiê eletrônico do despacho em curso novamente.

Uma vez mais foram apresentados os links com a comprovação dos preços e origem dos produtos importados, contratos de câmbio e outros documentos e informações disponíveis. Entretanto o fato de não existir comunicação considerada formal entre o exportador e o importador, foi um forte argumento por parte da fiscalização que alegou que a norma estava sendo descumprida, portanto, e requisitou comprovação de vínculo familiar entre o importador e o exportador.

É importante esclarecer que, não se tem notícia de que uma empresa familiar seja em si, conduta delituosa. Pois bem. O fiscal quis, mesmo já tendo recebido a confirmação dos preços comprovados pelos links de venda dos produtos, saber se havia vínculo familiar entre o exportador e o importador.

No caso em questão sim, havia, mas se questiona em que essa circunstância constitui em si, prova cabal de ilegalidade? Se ambas as empresas estão regulares, em dia com as obrigações fiscais e empresariais, se os preços foram confirmados, os tributos recolhidos, todas as informações e documentos foram enviados e nenhum deles leva a comprovação de fraude nos preços, ou mesmo no processo de importação.

Novamente, houve o arbitramento das mercadorias a consequente multa juntamente com a negativa da liberação das mercadorias, mesmo com oferecimento de garantia do crédito, como já havia ocorrido anteriormente.

E, diga-se de passagem, a operação não era de alto valor financeiro, ou seja, o ganho não seria tão expressivo que valesse a pena o risco de penalidades pelo importador e tal situação



deveria supostamente ter algum peso na análise da possibilidade de fraude ou subfaturamento naquele caso específico.

Nada disso foi levado em conta, ou seja, o contexto probatório não foi considerado pela fiscalização com a amplitude necessária, no caso em estudo; o que se verifica em muitos outros casos semelhantes que acontecem todos os dias, o que torna mais relevante, a reflexão aqui proposta.

Os princípios do devido processo legal, da ampla defesa, da proporcionalidade e da razoabilidade que deveriam ser basilares para o controle da legalidade na atuação da Receita Federal, foram de fato afastados ou torcidos, no que se refere ao caso concreto.

Tais princípios visam garantir que as medidas adotadas não prejudiquem de forma desproporcional os direitos individuais dos contribuintes, e deveriam ir para além da letra da lei, por mais que esta seja fria e deva ser cumprida.

Todavia, não se discute aqui o estrito cumprimento da lei, nem tão pouco o estrito cumprimento do dever inerentes ao auditor fiscal quando audita o processo de importação em canal cinza.

Trata-se de uma questão de equilíbrio na análise, considerando-se o que está em jogo, ou seja, os negócios da empresa, representada pelo importador no estudo desse caso.

Outrossim, a falta de comprovação fática de fraude aliada à inobservância dos prazos regulamentares consubstanciada pela redundância das exigências apresentadas, mesmo que já cumpridas diligentemente pelo importador, foram alguns dos indicativos de violação dos direitos, principalmente dos direitos constitucionais do importador pela autoridade fiscalizadora.

Esse foi o quadro relatado aqui para análise reflexão da realidade sobre a necessidade de maior clareza de certas normas aduaneiras e por se tratar de fato cotidiano na rotina de muitos importadores no Brasil.

### **3. O CASO EM ESTUDO E SEUS DESAFIOS JURÍDICOS**

O caso analisado é um exemplo claro de retenção de mercadorias de um importador, sob a alegação de investigação de indício de fraude.



A parametrização pelo canal cinza, utilizada para situações de maior risco, culminou na emissão de um auto de infração, no qual foram apontados indícios de subfaturamento com a consequente tributação das diferenças dos preços mais multa na forma da lei.

Apesar da apresentação de todos os documentos solicitados e da oferta de garantia (caução), a mercadoria permaneceu retida, sob o argumento de que as provas apresentadas não afastaram a suspeita de fraude.

Essa situação levanta questões fundamentais sobre a legalidade e a proporcionalidade da retenção de mercadorias. O caso revela um conflito normativo entre a aplicação da Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, que prevê a liberação mediante garantia, e a prática administrativa, que insiste na retenção até o pagamento integral.

### **3.1. A IN RFB nº 1986/2020: Estrutura e Diferenças entre Investigação de Fraude e Fiscalização no Canal Cinza**

A Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, publicada em 29 de outubro de 2020, regula o Procedimento de Fiscalização de Combate às Fraudes Aduaneiras.

Essa norma busca estabelecer diretrizes específicas para a atuação da Receita Federal no combate a práticas ilícitas no comércio exterior, promovendo maior eficiência e segurança jurídica.

Dentro desse escopo, destacam-se dois instrumentos fundamentais: a investigação de fraude e a fiscalização no canal cinza.

É importante a distinção entre as duas situações, já que são muito parecidas, mas não idênticas como se explica a seguir.

#### **3.1.1. Investigação de fraude**

A investigação de fraude consiste em um procedimento formal, instaurado por Auditor-Fiscal da Receita Federal, com o objetivo de apurar indícios concretos de irregularidades em operações aduaneiras. Esse procedimento pode ocorrer em três momentos distintos. Antes do despacho aduaneiro, para analisar operações em curso, ainda não finalizadas; durante o despacho aduaneiro, enquanto as mercadorias estão sob análise da Receita Federal; após o



desembaraço aduaneiro, mas dentro do prazo decadencial para a constituição do crédito tributário.

Vale ressaltar que durante a investigação, a autoridade fiscal pode realizar ações como a verificação documental detalhada; diligências junto a empresas ou terceiros envolvidos na operação; solicitação de laudos técnicos ou análises laboratoriais; intimação de envolvidos para esclarecer operações financeiras ou comerciais.

É importante esclarecer que tal procedimento tem caráter aprofundado, exigindo elementos concretos que justifiquem sua instauração.

### 3.1.2. Fiscalização no canal cinza

O canal cinza, por sua vez, é uma das parametrizações do despacho aduaneiro, utilizada para operações de alto risco. A seleção para esse canal ocorre quando há suspeitas de irregularidades significativas, como fraude ou subfaturamento. Nesse contexto, são realizadas as análises Documentais Detalhadas para verificação minuciosa da conformidade dos documentos apresentados pelo importador; inspeções Físicas para conferência das mercadorias buscando assegurar sua correspondência com as declarações; retenção de mercadorias, sendo essa possibilidade de retenção por até 60 dias, prorrogáveis em situações justificadas.

O objetivo do canal cinza é identificar e prevenir infrações que possam prejudicar o interesse público.

## 3.2. Diferenças Essenciais entre Investigação de Fraude e Canal Cinza

Embora os dois temas estejam relacionados, investigação de fraude e fiscalização no canal cinza, têm diferenças essenciais.

O canal cinza é uma etapa inicial do despacho aduaneiro, que utiliza ferramentas de análise de risco para selecionar operações suspeitas. Já a investigação de fraude é um procedimento formalizado, instaurado após a coleta de indícios suficientes para justificar sua realização.

Essa distinção é fundamental, pois o simples encaminhamento de uma operação para o canal cinza não deve ser confundido com a abertura de uma investigação de fraude. Ambas as



etapas possuem propósitos complementares, mas a investigação exige maior rigor procedimental e fundamentação jurídica.

No caso concreto em análise, a carga foi parametrizada em canal cinza, e na sequência houve a verificação de diferença nos preços e alegação de descumprimento da apresentação das exigências e, a tributação foi também embasada na IN 1986, o que de

fato gerou confusão pois, para a liberação da carga a IN 1986 em seu artigo 12, prevê a possibilidade de liberação da mercadoria com oferecimento de garantia pelo importador, em favor da União. Contudo ao fazê-lo, foi negado ao importador essa possibilidade em contradição com o teor da intimação sobre o arbitramento que utilizou justamente a IN 1986, sem citar o artigo específico, o que de fato se converteu em uma controvérsia jurídica.

### **3.3. Destaque para Relevância da Fiscalização Aduaneira e o Papel da Receita Federal**

É oportuno esclarecer e afirmar que, é cediço que atuação da Receita Federal no âmbito aduaneiro desempenha um papel central na proteção dos interesses econômicos e sociais do Brasil. A fiscalização aduaneira é essencial para garantir a regularidade das operações de comércio exterior, combater práticas ilícitas como contrabando, subfaturamento e fraudes tributárias, além de assegurar o cumprimento das normas internacionais de comércio.

O canal cinza, regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1986/2020, é um instrumento importante nesse contexto, permitindo uma análise aprofundada de operações com elevado risco fiscal. O uso de ferramentas de parametrização e técnicas de análise de risco reflete os esforços da Receita Federal em equilibrar eficiência administrativa e proteção dos interesses públicos.

Entretanto, como qualquer atividade administrativa, a fiscalização aduaneira está sujeita a limites legais e constitucionais. Eventuais excessos ou arbitrariedades não devem ser vistos como falhas do sistema em si, mas como oportunidades de aprimoramento. Identificar e corrigir essas situações é fundamental para fortalecer a confiança do setor privado no sistema aduaneiro, sem comprometer sua credibilidade.

Portanto, este estudo não pretende em nenhuma medida, desmerecer o valioso trabalho da Receita Federal, mas sim lançar luz sobre situações pontuais em que o rigor fiscal pode,



inadvertidamente, gerar impactos desproporcionais aos contribuintes. O objetivo é promover um debate construtivo sobre a necessidade de maior clareza e previsibilidade nas normas e procedimentos aduaneiros, garantindo a segurança jurídica e a eficiência econômica.

#### **4. ANÁLISE DO CASO À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Foi verificado também, que no caso em estudo não houve comprovação de fato pela autoridade, de fraude. Houve indícios, mas sem a comprovação fática, o que a princípio, afasta a motivação do ato administrativo consequente da autuação, como se deu na situação fática.

Sendo assim, a retenção de mercadorias sem comprovação concreta de irregularidades viola princípios fundamentais da Constituição Federal, como o devido processo legal (art. 5º, LIV), a ampla defesa e o contraditório (art. 5º, LV).

A atuação da Receita Federal deve estar pautada na razoabilidade e na proporcionalidade, evitando prejuízos desnecessários ao contribuinte. O caso concreto ilustra como a ausência de provas concretas pode comprometer o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais.

##### **4.1 Devido Processo Legal**

O artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal assegura que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". No caso concreto, a retenção foi fundamentada em presunções e não em provas concretas, o que contraria o devido processo.

A falta de clareza na tramitação da fiscalização que culminou na configuração de infração em face do importador possivelmente o tenha induzido a erro quanto às condições de regularização; o que só agrava a violação. Isso porque todos os argumentos possíveis e verdadeiros da operação foram apresentados em resposta às exigências, por parte do importador.

Contudo, em que pese sejam necessárias comprovações cujo detalhamento seja amparado em norma da Receita Federal, em se tratando de um complexo processo de importação, (que poder ser provenientes de diferentes portes de empresa) há que se considerar além da discricionariedade do auditor fiscal, se requer a aplicação de princípios basilares de



proporcionalidade, equidade e razoabilidade para que se preserve o direito ao devido processo legal, incluindo-se a paridade de armas, o direito de ser ouvido.

Na medida em que todas as comprovações disponíveis e razoavelmente seguras somadas ao fato de que nenhuma outra prova concreta de conduta fraudulenta foi apurada, a retenção e pesadas multas se tornam muitas vezes exageradas.

#### 4.2 Contraditório e Ampla Defesa

O artigo 5º, inciso LV, da Constituição garante aos litigantes a possibilidade de contraditório e ampla defesa. No entanto, no caso analisado, a autoridade fiscal recusou-se ou considerou em análise subjetiva e com base nos bancos de dados próprios do órgão entre outras fontes diferentes daquela que realmente foi utilizada para aquisição dos bens importados pelo importador. E assim considerou provas disponíveis como insatisfatórias, reforçando a arbitrariedade da decisão.

Como mencionado no tópico anterior, vale esclarecer que, os importadores realizam frequentemente muitos negócios com mercado chinês, cuja utilização de meios de comunicação eletrônicos como chats por exemplo, ao invés de comunicação por e-mail, são os mais comuns pela agilidade demandada nos negócios com o mercado em da China<sup>2</sup>, em particular. Normalmente o que se verifica é que a reprodução dos chats que comprovam, apesar da barreira idiomática, as negociações de forma lacônica, não são aceitos como comprovação de acordo de preços praticados – independentemente do valor que trata a mercadoria. Tal prática, de recusar comunicações que não sejam formais como contratos, e-mail, listas de preços formalizadas praticamente exclui a possibilidade de defesa do importador e como corolário desse procedimento fiscalizador, as penalidades são aplicadas de forma exagerada, seja com base nas normas que também não acompanham a evolução das comunicações comerciais no século XXI, ou pela ausência de razoabilidade por parte do agente fiscal em cada caso concreto.

---

<sup>2</sup> EBURY BANK. Disponível em: <https://br.ebury.com/blog/comercio-exterior-brasil-e-china-e-o-ano-novo-chines/#:~:text=Produtos%20importados%20da%20China%20pelo,respeito%20que%20temos%20no%20blog>. Consultado em 27/11/2024



### 4.3 Direito à Propriedade e Livre Iniciativa

A retenção prolongada compromete o direito à propriedade (art. 5º, XXII) e à livre iniciativa (art. 170). A negativa de liberação das mercadorias, mesmo após a constituição do crédito tributário, demonstra uma conduta que afeta a viabilidade econômica do importador, comprometendo o exercício pleno de suas atividades empresariais. Em que pese a importância do rigor na fiscalização a respeito de fraudes aduaneiras e subfaturamento, ser de fundamental importância para a ordem e até segurança jurídica no que tange aos princípios da seara tributária, tal prática deve ser conduzida com equilíbrio. O excesso pode prejudicar empresas inocentes causando-lhes sérios danos financeiros, os quais em alguns casos são fatais para o negócio causando-lhe até mesmo o encerramento.

### 4.4 A Interpretação dos Tribunais

Como se pode verificar pelos julgados que são bem elucidativos, nos quais os Tribunais Regionais Federais têm reconhecido que o canal cinza não deve ser utilizado como uma justificativa genérica para a retenção de mercadorias. Em decisões recentes, destacaram-se julgados que afirmam que a retenção deve ser baseada em provas concretas e que a oferta de garantia é suficiente para resguardar o interesse público.

EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADUANEIRO. APELAÇÃO. DESPACHO ADUANEIRO INTERROMPIDO. LIBERAÇÃO. CAUÇÃO. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA. I. No presente caso a parte impetrante objetiva que seja determinado à autoridade coatora que realize os trâmites necessários para finalizar o controle aduaneiro com a liberação das mercadorias mediante prestação de caução no montante a ser indicado pela impetrada. II. A impetrante realizou importação de mercadorias tendo sido registrada a Declaração de Importação, parametrizada para o canal cinza, nos termos da IN SRF nº 680/06, e submetida ao procedimento especial de controle aduaneiro previsto no artigo 68 da Medida Provisória nº 2158-38/01 e na IN SRF nº 1.169/11. III. O Termo de Retenção das mercadorias foi lavrado em razão de suposta irregularidade consubstanciada na ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou responsável pela operação, mediante fraude ou simulação. Argui que o prazo de retenção de noventa dias previsto na IN/RFB nº 1.169/11 não possui qualquer embasamento legal e que, decorridos treze dias do protocolo das informações requisitadas pela autoridade coatora, esta ainda não realizou qualquer análise da suposta interposição fraudulenta praticada pelas



impetrantes. Sustentam outrossim, que a retenção da mercadoria fere o livre desempenho da atividade econômica, bem como que o artigo 5º-A da IN/RFB 1.169/11 prevê a possibilidade de liberação das mercadorias retidas mediante caução. IV. A jurisprudência desta E. Corte Regional, em especial desta Terceira Turma, é no sentido de que as mercadorias retidas em operação aduaneira, com base em indícios de infração punível com pena de perdimento, poderão ser liberadas e entregues mediante garantia, nos termos da Instrução Normativa da Receita Federal nº 1986/2020. V. Apelação provida. (grifos nossos) (TRF-3 - ApCiv: 5006240-41.2018.4.03.6119 SP, Relator: Desembargador Federal ADRIANA PILEGGI DE SOVERAL, Data de Julgamento: 10/06/2024, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 12/06/2024).

EMENTA ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADUANEIRO. PEDIDO DE LIBERAÇÃO DE MERCADORIA. RETENÇÃO DAS MERCADORIAS. TEMA 1042 – RE nº 1090591/SC. APELAÇÃO IMPROVIDA - Trata-se de mandato de segurança em que se requer a entrega mercadorias importadas através da DI nº 23/0629139-9, sem a apresentação de garantia - Conforme Auto de Infração, emitido em 10/05/2023, pela Receita Federal do Brasil, no processo nº 11128.720725/2023- 01, a referida DI foi selecionada para o canal cinza em razão de suspeita de que o preço declarado da mercadoria não foi o efetivamente praticado na transação comercial - Informou a apelada que, inicialmente, para fins de apuração dos elementos indiciários de fraude em relação aos valores declarados, foram solicitados documentos comprobatórios da transação comercial e informações que pudessem afastar as suspeitas de subfaturamento e confirmar os valores negociados com o exportador. Por sua vez, a ora apelante não atendeu ao requerimento - Ademais, ao contrário do alegado pela apelante, o caso concreto amolda-se perfeitamente ao precedente do E. Supremo Tribunal Federal, decidido no âmbito do RE n.º 1.090.591/SC, Tema n.º 1.042, que fixou a tese: "É constitucional vincular o despacho aduaneiro ao recolhimento de diferença tributária apurada mediante arbitramento da autoridade fiscal" - A legislação aduaneira prevê que a mercadoria só pode ser desembaraçada após o cumprimento de todas as exigências fiscais e etapas no despacho aduaneiro. Caso deseje, o importador pode desembaraçar a mercadoria mediante a prestação de garantia. Precedentes - Apelação da impetrante improvida. Grifos nossos. (TRF-3 - ApCiv: 50038498520234036104 SP, Relator: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 19/08/2024, 4ª Turma, Data de Publicação: DJEN DATA: 26/08/2024)

EMENTA ADUANEIRO. REMESSA OFICIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUBFATURAMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CONCRETOS DA PRÁTICA DE FRAUDE. NULIDADE. REEXAME DESPROVIDO. - Verifica-se que a decisão administrativa se limita a afirmar a existência de subfaturamento, a partir de pesquisas nos sistemas corporativos da Receita Federal e determinar o arbitramento do valor aduaneiro com



fundamento na ausência de documentação, sem, contudo, se manifestar sobre o dossiê apresentado (Id 283356484), tampouco indicar os elementos concretos indicadores da prática de fraude, situação que contraria aos princípios da motivação, do contraditório e da ampla defesa que devem reger a administração pública, nos termos dos artigos 37 da Constituição, 2º e 50 da Lei n.º 9.784/99, razão pela qual deve ser mantido o decreto de nulidade do auto de infração, tal como firmado pelo juízo a quo - Remessa oficial desprovida. Grifos nossos.

(TRF-3 - RemNecCiv: 50033561120234036104 SP, Relator: Desembargador Federal ANDRE NABARRETE NETO, Data de Julgamento: 20/08/2024, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 22/08/2024).

É de se notar que assertivamente o judiciário tem o convencimento de que as mercadorias podem ser liberadas com oferecimento de garantia, o que de fato afasta prejuízo ao erário e é demonstrativo de boa-fé por parte do importador. Portanto não há razão aparente para que autuações e penalizações ocorram de forma tão drástica, exigindo o integral cumprimento dos valores arbitrados, muitas vezes sem a comprovação fática de subfaturamento ou fraude.

A jurisprudência tem desempenhado um papel fundamental na definição dos limites da atuação administrativa aduaneira que reforçam a necessidade de fundamentação concreta para retenção de mercadorias, garantindo que o contribuinte não seja penalizado com base em meras presunções.

Em suma, a dificuldade de comprovar segundo os parâmetros exigidos pela fiscalização aduaneira segundo as normas vigentes, afasta do importador na maioria das vezes a possibilidade de defesa, apenas porque comercializa de forma livre, se comunica segundo os meios de comunicação disponíveis a cada porte de negócio e de acordo com a praxe comercial de cada país.

Vale ainda comentar que os meios digitais por óbvio tem grande influência no comércio internacional, e as importações são permitidas a todos os empreendedores: maiores e menores. Logo, o princípio da equidade deve ser mais que tudo considerado, principalmente por parte da administração pública, para garantir equilíbrio e eficiência no serviço público disponibilizado ao contribuinte.



Não há que se falar em facilitações indevidas, mas em equilíbrio por parte da fiscalização para que não se desvie dos próprios fundamentos, ou seja, concorrer para o desenvolvimento do comércio internacional no Brasil, tornando-se assim mais um entrave do que solução propriamente dita.

## 5. IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A retenção de mercadorias gera custos diretos como armazenagem, taxas portuárias e multas. Esses custos não apenas afetam o fluxo de caixa das empresas, mas também criam barreiras à entrada de novos players no mercado, prejudicando a concorrência.

Em setores como saúde, tecnologia e alimentos perecíveis, os atrasos podem gerar danos irreversíveis. Empresas que dependem de insumos importados relatam dificuldades para cumprir contratos, o que afeta sua reputação e capacidade de inovação.

Com o aumento do e-commerce transnacional, a previsibilidade na fiscalização aduaneira torna-se essencial. O Brasil enfrenta dificuldades em acompanhar o ritmo de outros mercados, o que pode afastar investimentos estrangeiros.

Como abordado antes, a retenção indevida ou não de mercadorias, gera em todas as vezes que ocorre, custos adicionais de armazenagem, prejudica o fluxo de caixa das empresas e pode comprometer sua continuidade. No caso concreto, o importador relatou dificuldades financeiras decorrentes da retenção, o que reflete os impactos amplos dessa prática para o setor empresarial e a sociedade. A análise de casos semelhantes aponta para a necessidade de medidas que promovam maior eficiência e previsibilidade no processo aduaneiro.

Tal fato traz danos de maiores proporções a todos os importadores, principalmente pela condição crítica de abarrotamento dos terminais de carga aeroportuários por todo o Brasil, com o aumento crescente do movimento de cargas internacionais por impulso natural do incremento dos negócios internacionais. Os terminais de carga abarrotados fazem os valores de armazenagem das cargas dispararem, os valores cobrados pelos armadores pela demurrage dos contêineres.



Contudo para o importador esse contexto só agrava a situação já nada naturalmente simples dos processos de importação, e os impactos nos preços e custos são de fato preocupantes, especialmente se o empreendedor for de pequeno porte.

### **5.1. Consequências Diretas**

A retenção de mercadorias acarreta custos elevados de armazenagem, multas por atraso na entrega e perda de mercadorias perecíveis. Empresas importadoras frequentemente relatam dificuldades para honrar contratos devido à demora. Vale ressaltar que os danos comerciais são em muitos casos letais para a empresa. Por mais que as estatísticas da receita federal apontem que os casos mais demorados de liberação não são tão numerosos com relação aos mais rápidos, na prática isso representa um grande problema quanto menor for a empresa.

### **5.2. Prejuízos Sistêmicos**

A prática também prejudica a competitividade do mercado, desestimulando a importação e afetando a cadeia produtiva. No caso concreto, o importador relatou graves impactos financeiros, com reflexos no emprego e na capacidade de inovação.

O empreendedorismo é tido como saída para problemas de inclusão social e combate aos níveis de desemprego, entretanto as exigências são muito difíceis de serem atendidas principalmente pela camada mais frágil dos empreendedores que são aqueles que estão iniciando nos negócios e aqueles que já estão há mais tempo no mercado, mas mesmo assim não tem reservas financeiras para suportar as despesas oriundas de uma fiscalização demorada, detalhada, rigorosa de canal cinza e averiguação de possível fraude que já penaliza o importador com multas e arbitramentos de valores a pagar que facilmente poder exterminar um importador iniciante, e que não necessariamente está agindo de forma dolosa a ponto de ser fiscalizado, condenado e executado pela fiscalização aduaneira com valores altíssimos para aquelas empresas, especificamente.

### **5.3. Custos Diretos e Indiretos**



A retenção de mercadorias acarreta custos financeiros imediatos, como taxas de armazenagem e multas contratuais por atrasos. No entanto, os impactos vão além do âmbito financeiro, atingindo a reputação das empresas e a confiança no sistema aduaneiro brasileiro.

Em que pese, como já foi dito antes, a necessidade do rigor na fiscalização de entrada de mercadorias no país, é preciso que se enxergue que há diferenças estruturais e financeiras entre os importadores, ou seja nem todos tem possibilidades de investimento para serem um operador OEA<sup>3</sup> – Operador Econômico Autorizado, cujos critérios de obtenção dos benefícios é praticamente inatingível para a maioria das empresas, tanto que a adesão apesar de vir aumentando, ainda não é o ideal. Infelizmente não é uma realidade fática, para a maior parte dos importadores.

#### 5.4. Reflexos na Competitividade

Empresas que dependem de importações para suas operações são diretamente prejudicadas pela imprevisibilidade nos processos aduaneiros. Essa situação desestimula investimentos e reduz a competitividade do Brasil no mercado global.

Diante dos impactos diretos e indiretos, é evidente que a retenção indevida de mercadorias transcende o prejuízo individual ao importador, repercutindo negativamente em toda a cadeia produtiva e na competitividade do Brasil no mercado global. Esse cenário reforça a urgência de medidas que promovam maior eficiência, previsibilidade e transparência no processo aduaneiro, garantindo não apenas a proteção do interesse público, mas também o fortalecimento da confiança no sistema e o estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável.

---

<sup>3</sup> Operador Econômico Autorizado (OEA) é um parceiro estratégico da Receita Federal que, após ter comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios do Programa OEA, será certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, gozará dos benefícios oferecidos pela Aduana Brasileira, relacionados à maior agilidade e previsibilidade de suas cargas nos fluxos do comércio internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio- exterior/importacao-e-exportacao/oea>. Acesso em: 25 nov. 2024.



## 6. COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: LIÇÕES DE OUTROS PAÍSES

Em países como Singapura e Holanda, sistemas aduaneiros modernos utilizam tecnologia para parametrizar riscos e agilizar a liberação de mercadorias. Estas jurisdições aplicam cauções de forma mais uniforme, reduzindo o impacto econômico para empresas. Tais exemplos podem servir de modelo para o Brasil, com adaptações à nossa realidade constitucional.

A eficiência dos procedimentos aduaneiros é um fator determinante para a competitividade no comércio internacional.

Nos exemplos dados dos países como Singapura, Alemanha e Chile que implementaram práticas mais assertivas, poderiam servir de referência para o aprimoramento do sistema aduaneiro brasileiro.

### 6.1. Singapura: Eficiência e Tecnologia Avançada<sup>4</sup>

Singapura é reconhecida por seus procedimentos aduaneiros simplificados e altamente eficientes. A implementação de um sistema de "janela única" digital permite que todas as formalidades aduaneiras sejam realizadas por meio de uma plataforma integrada, reduzindo significativamente o tempo de liberação de mercadorias. Além disso, a cooperação aduaneira entre a União Europeia e Singapura, estabelecida por meio de acordos comerciais, visa simplificar, harmonizar e modernizar os procedimentos comerciais, diminuindo os custos de transação para as empresas.

### 6.2. Alemanha: Harmonização e Cooperação Internacional<sup>5</sup>

A Alemanha, como membro da União Europeia, adota práticas aduaneiras harmonizadas conforme as diretrizes do bloco econômico. A participação em convenções internacionais, como a Convenção de Quioto Revisada, demonstra o compromisso com a simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros.

Tal abordagem facilita o comércio internacional e assegura níveis adequados de controle aduaneiro.

### 6.3. Chile: Simplificação e Integração Regional

O Chile tem se destacado na América Latina pela modernização de seus procedimentos aduaneiros. A assinatura de acordos como o Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul (ACE 35) incorpora convenções de cooperação e assistência mútua entre as

<sup>4</sup> Comissão Europeia - Ficha informativa. Disponível em: <file:///C:/Users/win11/Downloads/i011016.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

<sup>5</sup> EUR-LEX. <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/international-convention-on-the-simplification-and-harmonisation-of-customs-procedures.html?>



administrações aduaneiras, visando à prevenção e combate a ilícitos aduaneiros. Tais iniciativas promovem a simplificação dos procedimentos e a integração regional.

## 7. POSSÍVEIS PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

A modernização e o aprimoramento do sistema de fiscalização aduaneira são essenciais para superar os desafios identificados e garantir maior previsibilidade e eficiência. Este tópico busca apresentar algumas ideias que apesar de serem singelas possivelmente poderiam ser consideradas como soluções práticas e até certo ponto inovadoras que promovam o equilíbrio entre a proteção do interesse público e os direitos dos contribuintes.

Uma abordagem mais tecnológica e integrada deveria ser o eixo central das melhorias propostas. Além disso, uma revisão normativa e a cooperação internacional surgem como caminhos viáveis para adaptar o sistema aduaneiro às demandas do comércio global.

Aqui se expõe algumas ideias no mero intuito de contribuir com debate sobre o tema.

A constante modernização tecnológica, no sentido de se investir em sistemas digitais integrados que cruzem dados em tempo real e permitam uma fiscalização mais eficiente. A exemplo da utilização de blockchain<sup>6</sup> para rastreabilidade e confiabilidade nas operações pode ser um diferencial competitivo.

Destaca-se a revisão da IN RFB nº 1986/2020, para buscar atualizar/adequar a instrução normativa para definição de prazos mais claros e uniformes, além de criar mecanismos de revisão administrativa que sejam confiáveis, porém mais acessíveis aos contribuintes.

A possibilidade de se buscar possível cooperação internacional procurando-se firmar acordos bilaterais para agilizar os procedimentos e alinhar boas práticas com organizações como a OMC, promovendo maior integração comercial.

Ao implementar essas medidas, possivelmente o Brasil poderia avançar significativamente em sua capacidade de fiscalização aduaneira, reduzindo barreiras e aumentando a competitividade das empresas nacionais no cenário global.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstra que a retenção de mercadorias na fiscalização aduaneira deve ser aplicada com cautela, respeitando os limites legais e constitucionais.



A análise do caso concreto evidencia que a prática administrativa atual, muitas vezes baseada em presunções frágeis, viola princípios fundamentais, como o devido processo legal, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Além disso, a retenção prolongada de mercadorias gera impactos econômicos e sociais significativos, afetando a competitividade das empresas brasileiras e desestimulando o comércio internacional. Nesse contexto, torna-se essencial alinhar a atuação administrativa aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, promovendo maior transparência e eficiência no sistema aduaneiro.

A atuação das autoridades aduaneiras, representadas pela Receita Federal do Brasil, cumpre apesar de algumas limitações, como as apontadas aqui, um trabalho eficiente apesar de hercúleo em um país de dimensões tão amplas cujas fronteiras são desafiadoras para a fiscalização aduaneira mesmo que possa contar com aparato eletrônico disponível.

Vale ainda reforçar que a diversidade de informações, entre outras barreiras naturalmente enfrentadas pelo órgão que tem a árdua missão de cuidar da segurança e legalidade dos produtos que ingressam e deixam nossas fronteiras, são fatores que tornam essa atividade muito complexa para seu fiel cumprimento como é necessário à sociedade. Sendo assim, as falhas aqui apontadas, são com o intuito de se debater o tema que não pode ser deixado de lado, já que as controvérsias não raramente saem da esfera administrativa e vão desaguar no judiciário.

Que se diga de passagem, o judiciário também trabalha incansavelmente, com um volume de trabalho por vezes muito acima de sua capacidade, o que demanda um grande esforço de todos os envolvidos na seara judicial para dar conta também das mazelas oriundas da administração pública pertinente às operações de comércio exterior entre as quais se pode incluir a própria receita federal do Brasil assim como os órgãos anuentes, os operadores logísticos da área internacional.

A modernização do processo fiscal, combinada com o fortalecimento das garantias legais dos contribuintes, é o caminho para equilibrar o interesse público e os direitos individuais, preservando a segurança jurídica e a sustentabilidade econômica.



A exemplo do programa OEA-Operador econômico aduaneiro, que já conta com a adesão de muitas empresas que têm condições estruturais e financeiras para realizar com sucesso a adesão a este programa que vem com muitos benefícios importantes, mas que infelizmente ainda não está ao alcance de todos por diversos motivos.

O que se vislumbra é que a solução para os problemas aqui em questão, passaria por um caminho a ser trilhado pelo próprio importador, o que já é uma realidade uma vez que muitos importadores já buscam mais qualificação técnica entre outras soluções de compliance, até para se blindarem das altas despesas que podem ocorrer de forma imprevisível, como são as fiscalizações aleatórias.

Entretanto uma revisão constante dos trâmites disponíveis e autorizados legalmente para liberação de mercadorias dentro do âmbito aduaneiro, quer seja pelo próprio órgão, que é a receita federal combinado com um esforço para implantar flexibilização possível na aplicação das normas, uma vez que os direitos fundamentais e a facilitação do desenvolvimento do comércio e do ambiente de negócios no ambiente interno, são pontos muito relevantes que também compõem o papel da valorosa aduana do Brasil.

## 9. REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luís. **Princípios da Administração Pública e o Direito Aduaneiro**. São Paulo: Editora Jurídica, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Consultado em 25/11/2024

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1986**, de 15 de outubro de 2020. Disponível em : <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113416>. Consultado em 25/11/2024

COMISSÃO EUROPEIA - **Ficha informativa**. Disponível em : <file:///C:/Users/win11/Downloads/i011016.pdf>. Consultado em: 25/11/2024.

MOREIRA, Carlos. **Impactos Econômicos da Fiscalização Aduaneira no Brasil**. Revista Brasileira de Direito Aduaneiro, vol. 15, 2021.

Programa OEA – Operador Econômico Autorizado; <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea>. Consultado em: 25/11/2024.



RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em <https://receitafederal.gov.br>. Consultado em: 25/11/2024.

PORTAL CNJ. **Resolução Nº 544 de 11/01/2024**. Disponível em ; <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5403>. Consultado em: 25/11/2024.

