

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

JOÃO MARCELO MORAIS

**PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA):
ANÁLISE JURÍDICA DOS CRITÉRIOS, REQUISITOS E BENEFÍCIOS**

SÃO PAULO

2021

JOÃO MARCELO MORAIS

**PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA):
ANÁLISE JURÍDICA DOS CRITÉRIOS, REQUISITOS E BENEFÍCIOS**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Caparroz de Almeida.

SÃO PAULO

2021

Morais, João Marcelo.

Programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA) : análise jurídica dos critérios, requisitos e benefícios / João Marcelo Moraes. - 2021.

273 f.

Orientador: Roberto Caparroz de Almeida.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Tarifas alfandegarias - Legislação. 2. Direito tributário - Brasil. 3. Comércio internacional. 4. Cadeia de logística integrada. I. Almeida, Roberto Caparroz de. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 339.543(81)

JOÃO MARCELO MORAIS

**PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA):
ANÁLISE JURÍDICA DOS CRITÉRIOS, REQUISITOS E BENEFÍCIOS**

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Tributário.

Data de Aprovação: 22/03/2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto Caparroz de Almeida
(Orientador)
FGV-EDESP

Prof. Dr. Roberto França de Vasconcellos
FGV-EDESP

Prof. Dr. Rosaldo Trevisan
UCB/DF

Prof. Dr. Carlos Eduardo de Arruda Navarro
FGV-EDESP

AGRADECIMENTOS

Indiscutivelmente, o agradecimento inicial deve ser dirigido à Patrícia, minha querida e amada esposa, a qual, para além dos seus demais afazeres profissionais e domésticos, encontrou espaço para me dar espaço durante o período do curso, para que me dedicasse a ele.

Agradeço também aos meus filhos, Laura e Heitor, os quais, mesmo sem a consciente noção do que fizeram, demonstraram compreensão e paciência para com a constante ausência do pai durante o tempo do mestrado. Papai ama vocês!

Ao Professor Roberto Caparroz, pela confiança, oportunidade, ensinamentos e disponibilidade. Admirável! Ao Professor Roberto Vasconcellos, pelas valiosas contribuições dadas no exame de qualificação e na Banca. Aos Professores Rosaldo Trevisan e Carlos Navarro, pelas valiosas e precisas ponderações e sugestões realizadas no exame final. E, claro, a todos os professores do mestrado, pelas inspiradoras e reflexivas aulas e ensinamentos. A todos os colaboradores da FGV Direito SP, sempre muito atenciosos e prestativos.

Aos meus contemporâneos de mestrado, em especial aos queridos amigos e queridas amigas da Turma de Direito Tributário de 2019. Angélica, Alex, Breno, Christiano, Clarice, Eduardo, Kalil, Pedro, Girolla e Stael. Mais do que companheiros de curso, efetivamente, amigos para toda a vida!

Aos sócios e amigos do escritório. Durante as ausências, assumiram diversas atividades que me competiam. Muito obrigado!

(...)

Yes, there are two paths you can go by

But in the long run

There's still time to change

the road you're on

And it makes me wonder

(...)

How everything still turns to gold

And if you listen very hard

The tune will come to you at last

When all are one and one is all, yeah

To be a rock and not to roll

(...)

Stairway to Heaven, Led Zeppelin

RESUMO

É de conhecimento amplo e geral a relevância do comércio internacional para o desenvolvimento e abastecimento das nações. Nesse sentido, tendo em conta o crescimento no volume de transações internacionais com bens e mercadorias, é fundamental que o processamento aduaneiro das importações e das exportações não se revele um obstáculo aos operadores, assim como é mandatório que ele seja capaz de garantir o necessário controle administrativo, aduaneiro e tributário, de modo a proteger os interesses do país. Assim, o controle aduaneiro deve ser eficiente, seguro e célere. Isso somente é possível por meio da adoção de programas e medidas que, em parceria com o setor privado, reduzam as atividades de verificação documental e física e, ao mesmo tempo, mitiguem o risco de contaminação às cargas que entram e que saem do país e reduzam a ocorrência de infrações à legislação tributária e aduaneira. O Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado se propõe a isso. O presente trabalho se presta a analisar juridicamente o programa no que tange aos seus aspectos tributários e aduaneiros. Antes, porém, dessa análise, há uma seção introdutória que aborda a evolução histórica do programa e a comparação com programas estabelecidos em outros países.

Palavras-chave: OEA. Aspectos jurídicos, tributários e aduaneiros. Direito Aduaneiro e Tributário-Aduaneiro.

ABSTRACT

The relevance of international trade to the development and supply of nations is well known and general. In this way, considering the growth in the volume of international transactions with goods is essential that the customs processing of imports and exports does not prove to be an obstacle to operators, as well as it is mandatory that it be able to guarantee the necessary customs and tax control, in order to protect the country's interests. Thus, customs control must be efficient, safe and fast. This is only possible through the adoption of programs and measures that, in partnership with the private sector, reduce documental and physical verification activities and, at the same time, mitigate the risk of contamination to cargo entering and leaving the country and reduce the practice of violations of tax and customs legislation. The Brazilian Authorized Economic Operator Program proposes this. This study legally analyzes the program in terms of its tax and customs aspects. Before this analysis, however, there is an introductory section that inform the historical evolution of the program and the comparison with programs created by others important countries.

Keywords: AEO. Legal, tax and customs aspects. Customs and Tax-Customs Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEO	Authorized Economic Operator
AFC	Acordo sobre a Facilitação do Comércio
ARM	Acordo de Reconhecimento Mútuo
CBP	Customs and Border Protection
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CIDE-Combustíveis	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível
CMC	Conselho do Mercado Comum
COANA	Coordenação Geral da Administração Aduaneira
COFINS-Importação	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior
CQR	Convenção de Quioto Revisada
CST	Código de Situação Tributária
CTN	Código Tributário Nacional
C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism
DEC	Decreto
DI	Declaração de Importação
DIGIN	Divisão de Gestão de Intervenientes no Comércio Exterior
DIP	Direito Internacional Público
DL	Decreto-Lei
DU-E	Declaração Única de Exportação
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IN	Instrução Normativa
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISO	International Organization for Standardization
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OEA	Operador Econômico Autorizado
OEA-C	Operador Econômico Autorizado – Conformidade
OEA-S	Operador Econômico Autorizado – Segurança
OIG	Organização Intergovernamental
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP- Import.	Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços
QAA	Questionário de Autoavaliação
RA	Regulamento Aduaneiro
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

SAFE	WCO SAFE Framework of Standards
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SISCARGA	Sistema Integrado de Comércio Exterior Carga
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
SRF	Secretaria da Receita Federal
WCO	World Customs Organization
WTO	World Trade Organization

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Volume mundial de comércio de mercadorias e PIB real a taxas de câmbio do mercado, 2008-2018
- Figura 2 – Principais operadores (importadores e exportadores de bens e mercadorias), 2008-2018
- Figura 3 – Representatividade dos OEA
- Figura 4 – Certificados OEA por função
- Figura 5 – Verificações aduaneiras na Exportação
- Figura 6 – Verificações aduaneiras na Importação
- Figura 7 – Exemplo de Ato Declaratório – Certificação
- Figura 8 – Estatísticas do OEA – Visão Geral
- Figura 9 – Marca OEA
- Figura 10 – Relatório INPI – Marcas AEO
- Figura 11 – Relatório INPI – Marcas RFB
- Figura 12 – Benefícios Gerais por Função
- Figura 13 – Benefícios Específicos – OEA-S
- Figura 14 – Percentual de seleção – OEA-S
- Figura 15 – Representatividade do OEA
- Figura 16 – Benefícios Específicos – OEA-C 1 e 2
- Figura 17 – Percentuais de seleção – OEA-C2
- Figura 18 – Certificações por modalidade
- Figura 19 – Certificações por função
- Figura 20 – Representatividade do OEA
- Figura 21 – Comparação dos tempos médios em horas para as importações declaradas por OEA e não OEA
- Figura 22 – Elegibilidade: Histórico
- Figura 23 – Elegibilidade: Histórico – Perguntas e Respostas
- Figura 24 – Elegibilidade: Histórico – QAA
- Figura 25 – Gestão da Informação
- Figura 26 – Solvência Financeira
- Figura 27 – Recursos Humanos
- Figura 28 – Gerenciamento de Riscos Aduaneiros
- Figura 29 – Descrição das Mercadorias

Figura 30 – Classificação Fiscal

Figura 31 – Operações Indiretas

Figura 32 – Base de Cálculo – Objetivos

Figura 33 – Base de Cálculo – QAA

Figura 34 – Origem – Objetivos

Figura 35 – Origem 1 – QAA

Figura 36 – Origem 2 – QAA

Figura 37 – Imunidades, Benefícios e Suspensões – Objetivos

Figura 38 – Imunidades, Benefícios e Suspensões – QAA

Figura 39 – Qualificação Profissional – Objetivos

Figura 40 – Qualificação Profissional – QAA

Figura 41 – Controle Cambial – Objetivos

Figura 42 – Controle Cambial – QAA

Figura 43 – Segurança da Carga – Objetivos

Figura 44 – Segurança da Carga – QAA

Figura 45 – Controle de Acesso Físico - Objetivos

Figura 46 – Controle de Acesso Físico – QAA

Figura 47 – Treinamento e Conscientização de Ameaças - Objetivos

Figura 48 – Treinamento e Conscientização de Ameaças - QAA

Figura 49 – Segurança Física das Instalações - Objetivos

Figura 50 – Segurança Física das Instalações – QAA

Figura 51 – Gestão de Parceiros Comerciais - Objetivos

Figura 52 – Gestão de Parceiros Comerciais – QAA

Figura 53 – Empresas certificadas e pleitos indeferidos

Figura 54 – Autorregularização geral - Licenças

Figura 55 – Autorregularização geral - Origem

Figura 56 – Autorregularização específica – Classificação Fiscal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço Aduaneiro – Volumes de Importação e Exportação

Tabela 2 – Balanço Aduaneiro – Combate ao ilícito

Tabela 3 – Balanço Aduaneiro – Controle e Fiscalização Aduaneira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. ORIGENS, OBJETIVOS E PROGRAMAS EXISTENTES	22
2.1. OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO: CONTEXTUALIZAÇÃO.....	22
2.2. O SURGIMENTO DO OEA.....	24
2.3. OBJETIVOS DO OEA	28
2.4. PROGRAMAS EXISTENTES.....	30
3. PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA) 32	
3.1. ORIGEM E MOTIVAÇÃO	33
3.2. LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS JURÍDICOS	39
3.2.1. ASPECTOS GERAIS E INSTRUÇÕES NORMATIVAS DO OEA	39
3.2.2. DIRETRIZ MERCOSUL/CCM 32/2008:	45
3.2.3. SAFE FRAMEWORK OF STANDARDS (OMA)	49
3.2.4. ACORDO DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO (OMC):.....	63
3.2.5. CONVENÇÃO DE QUIOTO REVISADA (OMA):.....	67
3.2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS E O OEA:.....	69
3.3. CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BRASILEIRO:	70
3.4. REQUISITOS E CRITÉRIOS DO PROGRAMA	72
3.5. PRAZO DE PERMANÊNCIA NO PROGRAMA:	78
3.6. ANÁLISE JURÍDICA DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA	82
3.6.1. BENEFÍCIOS DE CARÁTER GERAL	82
3.6.1.1. DIVULGAÇÃO DO NOME DO OPERADOR NO ENDEREÇO OFICIAL DA ADUANA ABRASILEIRA NA INTERNET.....	83
3.6.1.2. AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DA MARCA DO PROGRAMA	87
3.6.1.3. DESIGNAÇÃO DE “PONTO DE CONTATO” (SERVIDOR PÚBLICO) PARA A COMUNICAÇÃO ENTRE A RFB E O OPERADOR, PARA ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDAS RELATIVAS AO PROGRAMA E AOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS	93

3.6.1.4.	PRIORIDADE NA ANÁLISE DE PEDIDOS DE CERTIFICAÇÃO EM OUTRA MODALIDADE OU NÍVEL.....	96
3.6.1.5.	POSSIBILIDADE DE USUFRUIR DOS BENEFÍCIOS E VANTAGENS DOS ACORDOS DE RECONHECIMENTO MÚTUO	97
3.6.1.6.	PARTICIPAR DA FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS PARA ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E DOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS QUE VISEM O APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA, POR MEIO DE FÓRUM CONSULTIVO	98
3.6.1.7.	DISPENSA DE EXIGÊNCIAS FORMALIZADAS NA HABILITAÇÃO REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS OU APLICADOS EM ÁREAS ESPECIAIS QUE JÁ TENHAM SIDO CUMPRIDAS NO PROCEDIMENTOS DE CERTIFICAÇÃO NO PROGRAMA	100
3.6.1.8.	POSSIBILIDADE DE PARTICIPAR DE SEMINÁRIOS E TREINAMENTOS ORGANIZADOS CONJUNTAMENTE COM AS EQUIPES OEA DA ADUANA	100
3.6.2.	BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS – OEA-S	101
3.6.2.1.	SELEÇÃO PARA CANAIS DE CONFERÊNCIA DOS DESPACHOS DE EXPORTAÇÃO DO EXPORTADOR OEA TERÁ SEU PERCENTUAL REDUZIDO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS	102
3.6.2.2.	A PARAMETRIZAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ADUANEIRAS DO EXPORTADOR OEA SERÁ EXECUTADA DE FORMA IMEDIATA APÓS O ENVIO PARA DESPACHO DA DECLARAÇÃO DE EXPORTAÇÃO (DE).....	105
3.6.2.3.	A DECLARAÇÃO DE EXPORTAÇÃO DO EXPORTADOR OEA SELECIONADA PARA CONFERÊNCIA SERÁ PROCESSADA PELAS UNIDADES DA RFB DE FORMA PRIORITÁRIA.....	107
3.6.2.4.	SERÁ DISPENSADA A APRESENTAÇÃO DE GARANTIA NO TRÂNSITO ADUANEIRO CUJO BENEFICIÁRIO SEJA TRANSPORTADOR OEA	108
3.6.2.5.	ACESSO PRIORITÁRIO PARA TRANSPORTADORES OEA EM RECINTOS ADUANEIROS.....	109
3.6.3.	BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS – OEA-C (NÍVEIS 1 E 2).....	109
3.6.3.1.	CONSULTA SOBRE CLASSIFICAÇÃO FISCAL DE MERCADORIAS.....	110
3.6.3.2.	DISPENSA DE APRESENTAÇÃO DE GARANTIA PARA O IMPORTADOR OEA NA CONCESSÃO DO REGIME DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA PARA UTILIZAÇÃO ECONÔMICA	111

3.6.3.3.	A MERCADORIA IMPORTADA POR OEA QUE PROCEDA DIRETAMENTE DO EXTERIOR TERÁ TRATAMENTO DE ARMAZENAMENTO PRIORITÁRIO E PERMANECERÁ SOB CUSTÓDIA DO DEPOSITÁRIO ATÉ SER SUBMETIDA A DESPACHO ADUANEIRO	112
3.6.3.4.	NA SELEÇÃO PARA CANAIS DE CONFERÊNCIA DOS DESPACHOS DE IMPORTAÇÃO DO IMPORTADOR OEA TERÁ SEU PERCENTUAL REDUZIDO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS – APENAS PARA OEA-C2.....	116
3.6.3.5.	A PARAMETRIZAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ADUANEIRAS DO IMPORTADOR OEA SERÁ EXECUTADA DE FORMA IMEDIATA APÓS O REGISTRO DA DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO (DI) – APENAS PARA OEA-C2.....	117
3.6.3.6.	A DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DO IMPORTADOR OEA SELECIONADA PARA CONFERÊNCIA SERÁ PROCESSADA PELAS UNIDADES DA RFB DE FORMA PRIORITÁRIA – APENAS PARA OEA-C2.....	118
3.6.3.7.	NO CASO DE IMPORTAÇÃO POR MEIO AQUAVIÁRIO, SERÁ PERMITIDO AO IMPORTADOR OEA REGISTRAR A DI ANTES DA CHEGADA DA CARGA AO TERRITÓRIO ADUANEIRO, COM APLICAÇÃO DE SELEÇÃO PARAMETRIZADA IMEDIATA – APENAS PARA OEA-C2.....	118
3.6.3.8.	A DI REGISTRADA POR IMPORTADOR OEA PARA O REGIME ADUANEIRO DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA PODERÁ SER SELECIONADA PARA O CANAL VERDE DE CONFERÊNCIA ADUANEIRA, DISPENSADOS O EXAME DOCUMENTAL E A VERIFICAÇÃO DA MERCADORIA– APENAS PARA OEA-C2.....	119
4.	EXERCÍCIO DA OPÇÃO PELO PROGRAMA.....	120
4.1.	RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO	121
5.	ANÁLISE JURÍDICA DOS CRITÉRIOS E DOS SEUS REQUISITOS	127
5.1.	CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	127
5.1.1.	HISTÓRICO DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO ADUANEIRA	128
5.1.2.	GESTÃO DA INFORMAÇÃO	136
5.1.3.	SOLVÊNCIA FINANCEIRA	140
5.1.4.	POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS	141
5.1.5.	GERENCIAMENTO DE RISCOS ADUANEIROS, IMPLANTADO DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES ESTABELECIDOS PELA ISO 31.000.....	143

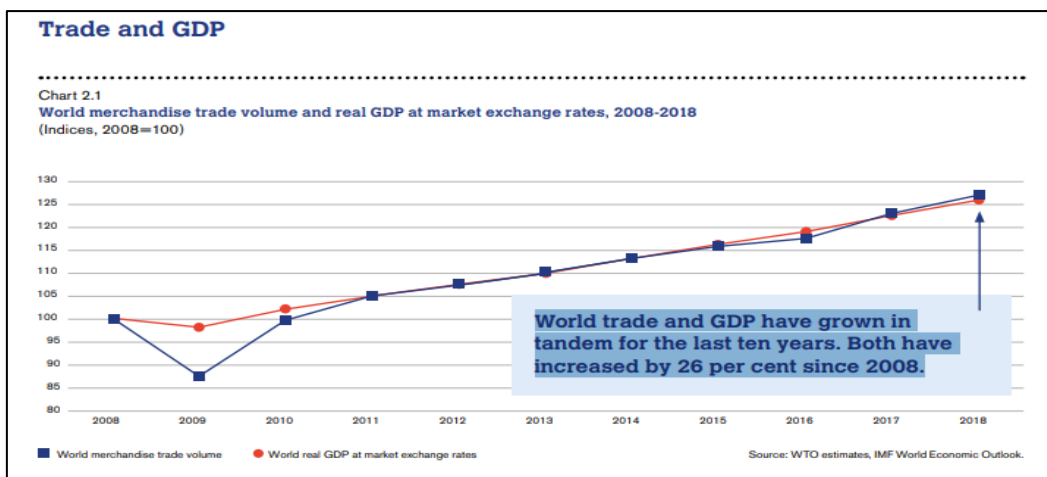
5.2. CRITÉRIOS DE CONFORMIDADE	146
5.2.1. DESCRIÇÃO COMPLETA DAS MERCADORIAS	147
5.2.2. CLASSIFICAÇÃO FISCAL DAS MERCADORIAS.....	149
5.2.3. OPERAÇÕES INDIRETAS	150
5.2.4. BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS	155
5.2.5. ORIGEM DAS MERCADORIAS	159
5.2.6. IMUNIDADES, BENEFÍCIOS FISCAIS E SUSPENSÕES.....	163
5.2.7. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	166
5.2.8. CONTROLE CAMBIAL.....	169
5.3. CRITÉRIOS DE SEGURANÇA	171
5.3.1. SEGURANÇA DA CARGA	173
5.3.2. CONTROLE DE ACESSO FÍSICO	179
5.3.3. TREINAMENTO E CONSCIENTIZAÇÃO DE AMEAÇAS	184
5.3.4. SEGURANÇA FÍSICA DAS INSTALAÇÕES	186
5.3.5. GESTÃO DE PARCEIROS COMERCIAIS	190
5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DOS ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS COM OS CRITÉRIOS DO PROGRAMA.....	195
6. A MITIGAÇÃO DE RISCOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS COM O OEA.....	197
6.1. AUTORREGULARIZAÇÃO E DENÚNCIA ESPONTÂNEA	202
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Operador Econômico Autorizado (OEA), globalmente designado, pela língua inglesa, como *Authorized Economic Operator (AEO) Programme*, é, de acordo com a Organização Mundial de Aduanas (OMA)¹, um mecanismo fundamental para a promoção de incremento econômico, visto que a relação existente entre a aduana e os operadores de comércio exterior (importadores, exportadores, transportadores, agentes intermediários, portos, aeroportos, dentre outros) é responsável pelo cumprimento das políticas econômica, comercial, tributária e de segurança. Assim, se a relação for fluida, o comércio internacional, pelo prisma aduaneiro, se mostrará mais eficiente e atrativo para os operadores, bem como mais seguro, gerencial e estratégico.

De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC)², tanto o comércio internacional quanto o PIB (Produto Interno Bruto) vêm crescendo regularmente nos últimos anos, o que pode ser verificado a partir do gráfico constante da figura a seguir:

Figura 1 - Volume mundial de comércio de mercadorias e PIB real a taxas de câmbio do mercado, 2008-2018



Fonte: Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019chapter02_e.pdf - acesso em 09/01/2020

¹ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (WCO). Compendium of Authorized Economic Operator Programmes, published: 09 August 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/august/2019-edition-of-the-aeo-compendium-now-available.aspx>. Acesso em: 09/01/2020

² WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). World Trade Statistical Review 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm. Acesso em: 09/01/2020

Tal informação sugere que há relação próxima entre o crescimento do comércio internacional e a geração de riquezas, de modo que a existência de mecanismos para simplificar os processos de importação e exportação e, por conseguinte, a entrada e saída de bens e mercadorias dos diversos territórios aduaneiros, se mostra sobremaneira relevante para, conforme já mencionado, o incremento econômico associado aos necessários controles aduaneiros e tributários relacionados com tais operações.

Nesse sentido, em 2013, como resultado da IX Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Bali, Indonésia, estabeleceu-se o Acordo sobre a Facilitação do Comércio (AFC), tratado internacional de grande envergadura, que tem por objetivo a implementação de uma série de medidas, dentre elas o OEA, para simplificar e facilitar a realização de operações de comércio internacional. O AFC contém uma gama de direitos e obrigações aplicáveis aos Estados a ele vinculados, tal como o Brasil, relacionadas com procedimentos aduaneiros, regulatórios e tributários nas operações de comércio exterior.

Um dos dispositivos do AFC estabelece que os Membros do Acordo **deverão** estabelecer mecanismos de facilitação de comércio, ou seja, prescreve a norma internacional que os Estados devem prever procedimentos de simplificação para operações aduaneiras (importação, exportação ou trânsito de bens ou mercadorias), podendo, alternativamente, adotar medidas de facilitação a todos os intervenientes, não sendo necessária, nesse caso, a criação de programas em separado.³

Como se observa, o AFC **exige** dos Estados signatários (e vinculados) a criação de mecanismos de facilitação e simplificação de comércio, de modo que a existência de um programa (ou de mera previsão na legislação aduaneira) que veicule tal simplificação não se

³ 7. Medidas de Facilitação do Comércio para **operadores autorizados**. 7.1 Cada Membro estabelecerá medidas adicionais de facilitação de comércio relacionadas a formalidades e procedimentos de importação, exportação, ou trânsito, nos termos do parágrafo 7.3, para os comerciantes que atendam a critérios específicos, **doravante denominados operadores autorizados**. Alternativamente, um Membro poderá oferecer tais medidas de facilitação do comércio por meio de procedimentos aduaneiros disponíveis de maneira geral a todos os operadores, e não estará obrigado a estabelecer um regime separado. 7.2 Os critérios especificados para qualificar-se como operador autorizado estarão relacionados ao cumprimento ou o risco de não cumprimento, dos requisitos especificados nas leis, regulamentos ou procedimentos de um Membro. BRASIL. Decreto n. 9.326/2018. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm. Acesso em: 09/01/2020

trata de mera prerrogativa da autoridade aduaneira, mas, sim, de exigência consubstanciada em norma de Direito Internacional Público (DIP).

No Brasil, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, os tratados internacionais devidamente internalizados e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, possuem *status* de lei ordinária, sendo, portanto, cogentes. Quando da criação do Programa de OEA brasileiro, em 2015, o AFC ainda não havia sido incorporado ao ordenamento jurídico pátrio. Atualmente, entretanto, com a entrada em vigor, em 4 de abril de 2018, do Decreto da Presidência da República de n. 9.326/2018⁴, é possível asseverar que o OEA brasileiro ganha, em alguma medida, certa guarida legal, todavia, tal abrigo não é suficiente para proporcionar a necessária e esperada segurança jurídica para o OEA brasileiro.

O Programa brasileiro se apresenta em duas modalidades: o OEA-Segurança (OEA-S) e o OEA-Conformidade (OEA-C). O primeiro se baseia em critérios de segurança aplicados à cadeia logística nas operações de comércio internacional; o segundo, por sua vez, em critérios de cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, se subdividindo em duas submodalidades, OEA-C Nível 1 e OEA-C Nível 2.

O OEA, com esteio em programas similares desenvolvidos em outros países, bem como a partir de diretrizes da OMA e da OMC, pode ser considerado um sucessor de outro programa com objetivos próximos, mas de menor envergadura, denominado “Linha Azul”⁵. O OEA é mais abrangente e conectado com premissas e objetivos das aduanas modernas, de modo que, provavelmente, pelo fato de que oferece mais benefícios, tem atraído mais intervenientes.

⁴ 7. Medidas de Facilitação do Comércio para operadores autorizados. 7.1 Cada Membro estabelecerá medidas adicionais de facilitação de comércio relacionadas a formalidades e procedimentos de importação, exportação, ou trânsito, nos termos do parágrafo 7.3, para os comerciantes que atendam a critérios específicos, doravante denominados operadores autorizados. Alternativamente, um Membro poderá oferecer tais medidas de facilitação do comércio por meio de procedimentos aduaneiros disponíveis de maneira geral a todos os operadores, e não estará obrigado a estabelecer um regime separado. BRASIL. Decreto n. 9.326/2018. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm. Acesso em: 09/01/2020

⁵ A “Linha Azul” foi um Programa que nasceu a partir de projetos em determinadas unidades aduaneiras (ex.: Aeroporto de Guarulhos – SP; Aeroporto de Viracopos – Campinas-SP) e depois ganhou *status* nacional, com o advento da Instrução Normativa SRF n. 476/2004.

O ingresso no OEA é voluntário, de maneira que o exercício da opção pela entrada e permanência deve ser objeto de robusta avaliação por parte do operador interveniente acerca das vantagens (e desvantagens). Para o setor privado, o que se avalia é a relação “custo x benefício” para a participação no OEA. Como se sabe, a legislação tributária e aduaneira brasileira é sobremaneira complexa, o que demanda alto custo de conformidade. Não diferente, são os aspectos relacionados com a segurança da cadeia logística, em especial para se buscar mitigar o risco de contaminação de cargas e mercadorias destinadas ao exterior.

Assim, a opção pelo programa significa que o interveniente está disposto a realizar atividades adicionais, objetivando o incremento da conformidade tributária, regulatória e aduaneira, bem como a mitigação de riscos relacionados com a segurança da cadeia logística. O esforço adicional, que enseja custo adicional, se justificaria em razão dos benefícios auferidos com o programa, os quais devem ser capazes de neutralizar o custo suplementar.

Uma vez exercida a opção pelo programa, o operador, que teoricamente vislumbrou mais vantagens do que desvantagens, tem a expectativa de que o OEA se apresente, juridicamente, estável e que os benefícios concedidos não apenas sejam mantidos, mas que sejam aprimorados e acrescidos.

Tal aspecto – ser juridicamente estável – é o cerne do presente trabalho, o qual se propõe a analisar o OEA brasileiro, formal e materialmente, a partir da sua matriz normativa, em cotejo com os princípios e normas do ordenamento jurídico.

Desta forma, em primeiro plano, a existência do programa será analisada sob o viés da legalidade. O programa, desde seu início até 24/11/2020, foi suportado por norma complementar infralegal, a IN RFB n. 1.598/2015, com vigência até 30/11/2020. Somente em 25/11/2020, o Regulamento Aduaneiro, que é do ano de 2009, foi alterado, com a publicação do Decreto de n. 10.550/2020, passando a prever o OEA, ou seja, durante cinco anos a única norma a tratar do programa era uma instrução normativa. Atualmente, além da previsão genérica em decreto, o programa continua fundamentado em instrução normativa, a IN RFB n. 1.895/2020, em vigor desde 1/12/2020.

A ausência de matriz legal para suportar os aspectos essenciais do programa coloca em risco a sua continuidade, bem como, de forma reflexa, pode representar uma afronta aos

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Além disso, a ausência de previsão de aspectos primordiais em sede de lei, abre espaço para inúmeras e distintas discussões judiciais, tanto a partir de iniciativas de intervenientes certificados (ou em busca da certificação), quanto a partir de provocações de intervenientes não certificados ou não certificáveis.

Após a análise da legalidade do programa, todos os seus critérios, requisitos e benefícios serão analisados juridicamente. Buscou-se, além de interpretar e dimensionar os elementos previstos na legislação, verificar, a partir da utilização de diferentes técnicas hermenêuticas, se eles são condizentes com o ordenamento jurídico brasileiro.

Ao final, após a análise jurídica dos critérios, requisitos e benefícios do programa, há um capítulo que trata da (potencial) mitigação de riscos tributários e aduaneiros com a utilização do OEA.

Antes, porém, de avançar com o desenvolvimento da temática, vale uma rápida elucidação acerca das duas principais áreas do Direito contempladas pelo programa, a tributária e a aduaneira.

O Direito Tributário, consoante COSTA, 2012⁶, pertence ao grupo do Direito Público, tendo em vista que as relações jurídicas por ele tuteladas tem sempre o Estado como parte. Assim, as normas de Direito Público são impostas às relações jurídicas. Já as de Direito Privado, aplicam-se apenas subsidiariamente. Com isso, o Estado se vale do arcabouço normativo para a instituição, arrecadação e fiscalização de tributos.

Com efeito, o OEA abrange operações e atividades (de importação e de exportação) que em muito se relacionam com a tributação, não somente para os chamados tributos aduaneiros (imposto de importação e de exportação), mas também os relacionados com outros tributos (federais) incidentes sobre a entrada e saída de bens e mercadorias do e para o exterior.

Já em relação ao chamado Direito Aduaneiro, de autonomia questionável, o programa também é bastante aderente. Tal “ramo” do Direito é considerado autônomo por alguns

⁶ COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário : Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa. – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

doutrinadores, tal como Carluci, 2000⁷, que preconiza que a existência da ciência e da disciplina aduaneira decorre da existência de vasta normatização própria a regular o intercâmbio de bens e mercadorias entre distintos países. Assim, como o Direito Tributário, o Aduaneiro se classifica como membro do Direito Público, vez que o Estado se faz sempre presente como um dos polos da relação jurídica tutelada. Desta forma, o Direito Aduaneiro perfaz um conjunto de princípios e normas que regulamentam a política aduaneira de um país, a qual pressupõe um arcabouço de regras que marcam a intervenção estatal, para atendimento de finalidades públicas, que constitui verdadeiro sistema de controles e limitações.

No tocante ao Direito Aduaneiro, o OEA traz uma série de critérios e requisitos próprios desse “ramo”. Alguns exemplos disso podem ser encontrados nos critérios do OEA-S, tal como a “segurança da carga” e o “controle de acesso físico”. Ambos os aspectos estão relacionados com atividades tipicamente aduaneiras, quais sejam, o controle do que entra e do que sai do território nacional e a busca pela garantia de que ilícitos não serão praticados por meio das operações de comércio exterior.

O CTN, que entrou em vigor em 1966, é contemporâneo da base legal aduaneira brasileira, o DL 37/1966, o qual foi promulgado logo após o código tributário, porém, em razão de sua especificidade e cronologia, deve, o DL 37/1966, prevalecer sobre o CTN, ainda que este tenha adquirido, com a Constituição de 1988, *status* de Lei Complementar.⁸

O que torna o Direito Aduaneiro independente do Direito Tributário e do Administrativo é o fato de que o constituinte atribuiu à União competência exclusiva sobre as áreas limítrofes do país⁹, o que demonstra a preocupação do constituinte originário em atribuir à União as partes

⁷ CARLUCI, José Lence. Uma introdução ao direito aduaneiro / José Lence Carluci. – 2. ed. – São Paulo : Aduaneiras, 2001.

⁸ CAPARROZ, Roberto. Comércio internacional e legislação aduaneira esquematizado® / Roberto Caparroz – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

⁹ Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005) V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

do território aptas a permitir a entrada e saída do país. Além disso, a CRFB ainda declina sobre a competência legislativa exclusiva para o comércio exterior¹⁰.

De fato, na maioria das vezes, a linha que divide o que pertence ao Direito Tributário e ao Direito Aduaneiro é bastante tênue. Muitas das vezes, não é possível realizar essa segregação, como ocorre, por exemplo, com o tema da classificação fiscal de mercadorias. A correta classificação garante a adequada tributação (tema tributário) e o adequado tratamento administrativo à operação (tema aduaneiro). Por esta razão, por vezes, o presente texto se vale das expressões “obrigações tributárias-aduaneiras” ou “obrigações aduaneiras-tributárias”.

2. ORIGENS, OBJETIVOS E PROGRAMAS EXISTENTES

2.1. OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO: CONTEXTUALIZAÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa RFB n. 1.598/2015, “*entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) o interveniente em operação de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que, mediante o cumprimento voluntário dos critérios de segurança aplicados à cadeia logística ou das obrigações tributárias e aduaneiras, conforme a modalidade de certificação, demonstre atendimento aos níveis de conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA*”. Já a Instrução Normativa RFB n. 1.985/2020, que substituíra a 1.598/2015, dispõe que “*entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) o interveniente nas operações de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que demonstre atendimento aos requisitos e critérios exigidos pelo Programa OEA*”.

Resumidamente, conforme preceitua a RFB¹¹, pode-se definir cadeia logística internacional como sendo o conjunto de etapas pelas quais uma mercadoria percorre, desde o momento em que sai de sua origem (exportador) até a sua chegada ao destino (importador). Durante esse percurso, há participação de vários intervenientes na cadeia, tais como transportadores, agentes de cargas, terminais portuários e aeroportuários, despachantes

¹⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) VIII - comércio exterior e interestadual; (...)

¹¹ BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Cartilha OEA-Integrado. Brasília, jul. 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/cartilha_oea_integrado.pdf. Acesso em: 18/01/2020

aduanheiros, dentre outros. A cadeia logística internacional pode ser também denominada de cadeia de suprimentos, cadeia de abastecimento global, dentre outras denominações.

Por certo, os mercados estão cada vez mais competitivos e as empresas necessitam alinhar suas estratégias de produção aos melhores modelos globais, de modo que a logística internacional passa a ter papel fundamental no desenvolvimento da competitividade das operações de comércio internacional.^{12 13}

Além da ineficiência dos modais de transporte, a burocracia no Brasil figura como um dos principais entraves para o eficaz funcionamento dos trâmites administrativos aduanheiros e, conseqüentemente, reduz a eficiência da logística internacional, causando uma inversão de parâmetros nos fatores de competitividades, sobretudo no preço dos produtos brasileiros nos mercados consumidores.¹⁴

Os custos logísticos no Brasil podem ser reduzidos¹⁵, em média em 50% (cinquenta por cento), do que se verifica atualmente se forem implementados mecanismos e políticas equivalentes aos adotados por outros países mais competitivos no mercado internacional, de modo que sejam otimizados os principais gargalos logísticos do país.

Nesse sentido¹⁶, é necessário ter em conta que o custo de estoque não deve ser considerado tão somente enquanto o produto se encontra armazenado. Ele também é relevante durante o tempo de deslocamento entre o ponto inicial e o final. Assim, o denominado “estoque em trânsito” tem custo proporcional ao valor do produto e ao tempo em que fica no estoque, inclusive durante o trânsito.

¹² ROCHA, P.C.A.. Logística e aduana. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013.

¹³ SOUZA, R.S.; SANTOS, D.R.; LUCIANO, C.P.R.; SILVA, F.M.C. Vantagens da utilização do regime aduaneiro especial Linha Azul – Despacho Aduaneiro. XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, da Associação Educacional Dom Bosco – AEDB, Resende (RJ). Anais..., 28-30 out. 2016. Resende (RJ). Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/9122182.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

¹⁴ SOUZA, R.S.; SANTOS, D.R.; LUCIANO, C.P.R.; SILVA, F.M.C. Vantagens da utilização do regime aduaneiro especial Linha Azul – Despacho Aduaneiro. XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, da Associação Educacional Dom Bosco – AEDB, Resende (RJ). Anais..., 28-30 out. 2016. Resende (RJ). Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/9122182.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

¹⁵ LOPES, J.M.C.; GAMA, M. Comércio exterior competitivo. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013.

¹⁶ NOVAES, Antônio Galvão, 1935. Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição : estratégia, operação e avaliação / Antônio Galvão Novaes. – Rio de Janeiro : Campus, 2001.

Para melhor competitividade no mercado internacional¹⁷, os operadores econômicos precisam analisar, de forma sistêmica e holística, todo o processo logístico e aduaneiro. No Brasil, há um elevado gasto com tributos, logística e muita burocracia nos trâmites aduaneiros, o que limita a competitividade das empresas no comércio internacional.

Nessa linha, a boa gestão dos fluxos logísticos e aduaneiros é fundamental para que os intervenientes, em especial as empresas importadoras e exportadoras, minimizem custos em suas atividades e maximizem resultados em seus processos, proporcionando mais competitividade no mercado internacional. Aqui, portanto, a relevância do OEA. O programa pode contribuir sobremaneira para que a melhoria na performance e redução da ineficiência.

2.2. O SURGIMENTO DO OEA

O fenômeno da globalização¹⁸, inaugurado no final do século XX, provocou – e continua provocando - relevante crescimento do fluxo de pessoas e mercadorias entre os diversos países, fato que apesar de trazer muitos benefícios, como o crescimento da economia global, traz, também, seu lado negativo, o de ser uma porta de entrada, em especial, para o terrorismo e o tráfico de drogas, armas e pessoas. Nesse sentido, o crime organizado internacional e as diversas facções terroristas ao redor do mundo se aproveitam desse volumoso fluxo comercial para circular mercadorias, ilícitas ou descaminhadas, às margens das fiscalizações aduaneiras, fomentando, portanto, o tráfico, o contrabando, a lavagem de dinheiro, dentre outras atividades ilícitas e criminosas. Em razão disso, alguns países iniciaram estudos sobre o desenvolvimento e implementação de medidas para dinamizar os fluxos de trabalho das aduanas, tornando-as mais céleres e seguras, com menos retrabalho, sem, no entanto, perder o rigor do controle das cargas.

¹⁷ SOUZA, R.S.; SANTOS, D.R.; LUCIANO, C.P.R.; SILVA, F.M.C. Vantagens da utilização do regime aduaneiro especial Linha Azul – Despacho Aduaneiro. XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, da Associação Educacional Dom Bosco – AEDB, Resende (RJ). Anais..., 28-30 out. 2016. Resende (RJ). Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/9122182.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

¹⁸ BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

De acordo com a RFB ¹⁹, no final da década de 1990, na Suécia, o Sr. Lars Karlsson, que atuava na Aduana desse país, desenvolveu um projeto denominado “*The Stairway*”, o qual, em momento posterior, orientou a concepção do Programa de Operador Econômico Autorizado da OMA.

Com o advento dos ataques terroristas às “Torres Gêmeas” do World Trade Center, bem como ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, acirrou-se a preocupação em relação à segurança da cadeia de abastecimento, visto ter restado evidenciado que as operações de comércio exterior (exportações e importações) podem ser utilizadas como relevante vetor para ações terroristas. Em razão disso, a Aduana estadunidense verificou que, sem um programa específico envolvendo a parceria com o setor privado, não teria êxito em prover uma adequada segurança. Assim, foi criado o Programa C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*).

No ano de 2005²⁰, O Conselho da OMA elaborou e publicou a denominada Estrutura Normativa SAFE (*WCO SAFE Framework of Standards*), tecnicamente *soft law*²¹, com vistas ao incentivo para o desenvolvimento e implementação de medidas de segurança e de facilitação no comércio global, as quais funcionariam como mecanismos de mitigação do terrorismo internacional, de incentivo à arrecadação de receitas seguras e de promoção à facilitação do comércio mundial. Os principais objetivos do SAFE são:

- i. Conceber e implementar normas que garantam a segurança da cadeia logística e que facilitem o comércio em escala mundial;
- ii. Viabilizar a gestão integrada da cadeia logística em todas as suas fases;
- iii. Incrementar o papel, as funções e as capacidades das aduanas, de modo que possam superar os desafios e aproveitar as oportunidades do século XXI;

¹⁹ BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

²⁰ BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

²¹ Distintamente da *hard law*, que compreende os Tratados Internacionais aplicáveis, de forma cogente, aos Estados e Organizações Intergovernamentais a eles vinculados, a *Soft Law* não vincula, juridicamente, tais sujeitos de Direito Internacional Público, muito embora, por seu caráter diretivo, possuam relevância.

- iv. Reforçar a cooperação entre as administrações aduaneiras, a fim de melhorar o gerenciamento de risco aduaneiro e de segurança do fluxo;
- v. Melhorar a cooperação entre a aduana e outras agências de governo, envolvidas no comércio e segurança internacionais; e
- vi. Estimular o comércio internacional por meio de cadeias logísticas internacionais seguras.

Ainda sobre o SAFE, vale consignar que sua base se encontra em três pilares²²:

- i. *ADUANA-ADUANA: Maior cooperação entre as aduanas dos países, a fim de otimizar a facilitação e a segurança das cadeias logísticas internacionais. Um exemplo disso seria o intercâmbio de informações entre as aduanas antes da chegada da carga no país de destino, de modo a possibilitar o gerenciamento do risco e concentração dos esforços nas cargas com maior nível de risco.*
- ii. *ADUANA-EMPRESA: Parceria entre a alfândega e o setor privado, objetivando a construção conjunta de políticas de segurança à cadeia logística. É dentro deste pilar que aparece a figura do Operador Econômico Autorizado (OEA).*
- iii. *ADUANA-OUTRAS AGÊNCIAS DE ESTADO: Parceria entre a Aduana e outras Agências de Estado envolvidas no comércio internacional de forma a garantir uma resposta rápida do Estado aos desafios da segurança da cadeia logística e ao mesmo tempo, evitar duplicidades de requerimentos e inspeções, simplificar e padronizar os processos de forma a facilitar o comércio internacional.*

²² BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Pág. 14. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

Tais medidas têm como objetivo reduzir um dos impactos negativos decorrente da globalização, a qual, como mencionado, provocou um incremento no comércio internacional e o aumento de riscos envolvendo a prática de ilícitos^{23 24}.

O crescimento do comércio internacional inviabilizou, por óbvio, a realização da conferência física de todos os bens e mercadorias que ingressam nos países ou deles saiam, tornando-se, portanto, necessário o desenvolvimento de mecanismos que conferissem mais agilidade às aduanas²⁵.

Considerando o incremento do fluxo internacional de comércio, há, pelo menos, três fatores relevantes que justificam o aumento da segurança em *supply chain*²⁶. São elas: (i) a globalização, em si, do comércio global, o que amplia o fluxo livre dos fatores de produção, como pessoas, mercadorias e informações; (ii) o incremento da busca por eficiência do *supply chain*; e (iii) o aumento das ameaças à segurança da cadeia.

No ano de 2002, a OMA, tendo em vista a necessidade de melhoria da segurança da cadeia logística, bem como a necessidade de facilitação do comércio internacional, criou uma força-tarefa envolvendo aduanas e indústrias, a qual tinha por objetivo o desenvolvimento desses aspectos. Tal iniciativa culminou na adoção do mencionado SAFE para facilitar e dar segurança ao comércio global por meio de acordos de cooperação entre as aduanas e outras agências governamentais que exercem determinados controles do comércio internacional. Tais acordos têm como benefícios a redução da multiplicidade de análises e, por conseguinte, do tempo despendido, assim como proporciona visão mais abrangente da cadeia e das operações.²⁷

²³ ANDRADE, A. G. D; CASSANO, F. A.; SOUZA, M. N. D. Efeitos da implementação do programa OEA sobre empresas interessadas na certificação visando vantagem competitiva: Revista da FAE, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 95-116, jul./dez.2018. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/download/624/479>. Acesso em: 18/01/2020.

²⁴ GORDHAN, P. Customs in the 21st century. World Customs Journal, v. 1, n. 1, p. 49-54, 2007. Disponível em: [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%201%2C%20Number%201%20\(Mar%202007\)/08%20Customs_in_the_21st_century.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%201%2C%20Number%201%20(Mar%202007)/08%20Customs_in_the_21st_century.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

²⁵ LEOCE G.; MORINI, C. Logística internacional segura: operador econômico autorizado (OEA) e a gestão de fronteiras no século XXI. São Paulo: Atlas, 2011

²⁶ CLOSS, D.; MCGARRELL, E. Enhancing security throughout the supply chain. East Lansing: IBM Center for the Business of Government; Michigan State University, 2004. Disponível em: [https://www-03.ibm.com/procurement/proweb.nsf/objectdocswebview/filesupply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004/\\$file/supply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004.pdf](https://www-03.ibm.com/procurement/proweb.nsf/objectdocswebview/filesupply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004/$file/supply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

²⁷ TWEEDLE, D. Logistics, security, and compliance: the part to be played by authorized economic operators (AEOs) and data management. World Customs Journal, v. 2, n. 1, p. 101-105, 2008. Disponível em:

Nesse passo, revela-se o interveniente certificado como OEA, em razão da verificação e constatação de que cumpre espontaneamente os requisitos e critérios do programa, entidade que, em tese, representa pequeno risco para a Aduana-Estado, razão pela qual, para incentivo ao ingresso e manutenção no programa, lhe é ofertado uma série de benefícios aduaneiros e, ainda que indiretamente, tributários. Tais benefícios, como se verá adiante, proporcionam mais agilidade e previsibilidade para os intervenientes, em especial importadores e exportadores, assim como, ao menos teoricamente, reduz os riscos das operações e a necessidade de mais intervenção estatal (controles, inspeções) nas operações de comércio exterior.

2.3. OBJETIVOS DO OEA

O OEA foi desenvolvido para proporcionar, concomitantemente, facilitação comercial e segurança da cadeia logística. O modelo leva em consideração a realização de ações conjuntas, preventivas e corretivas, das autoridades aduaneiras e dos intervenientes envolvidos no comércio exterior.

Na década de 2000, a OMA adotou a normas SAFE para proteger e facilitar o comércio internacional. O SAFE trouxe novos padrões para garantir segurança à cadeia de suprimentos, bem como anunciou uma nova abordagem para a gestão e monitoramento do fluxo *door-to-door* dos bens e mercadorias transacionados no comércio internacional²⁸. Nesse sentido, se pode afirmar que “facilitação e proteção” são os objetivos principais do OEA.

Destarte, o Programa de Operador Econômico Autorizado (OEA) da OMA é amplamente reconhecido como um fator-chave para uma sólida parceria aduaneira-comercial²⁹, proporcionando um ambiente de negociação seguro, transparente e previsível. E contexto mais amplo, contribui para a prosperidade econômica.

[https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20\(Apr%202008\)/10%20logistics_security_and_compliance.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20(Apr%202008)/10%20logistics_security_and_compliance.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

²⁸ WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. SAFE framework of standards to secure and facilitate global trade. 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 18/01/2020.

²⁹ WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES. 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 18/01/2020.

Diante dessas diretrizes, o OEA brasileiro possui como objetivos³⁰:

- i - proporcionar maior agilidade e previsibilidade no fluxo do comércio internacional;
- ii - buscar a adesão crescente de operadores econômicos, inclusive pequenas e médias empresas;
- iii - incrementar a gestão do risco das operações aduaneiras;
- iv - firmar Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM) que atendam aos interesses do Brasil;
- v - implementar processos de trabalho que visem à modernização da aduana;
- vi - intensificar a harmonização dos processos de trabalho com outros órgãos regulatórios do comércio exterior;
- vii - elevar o nível de confiança no relacionamento entre os operadores econômicos, a sociedade e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB);
- viii - priorizar as ações da Aduana com foco nos operadores de comércio exterior de alto risco ou de risco desconhecido; e
- ix - considerar a implementação de outros padrões que contribuam com a segurança da cadeia logística.

Como se observa, os objetivos do Programa brasileiro estão alinhados com aqueles mencionados no SAFE e, ao menos em tese, podem viabilizar o alcance dos objetivos principais, quais sejam, segurança e facilitação.

³⁰ BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.895/2020. Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113415#2200925>. Acesso em: 27/11/2020.

A essência do Programa OEA está relacionada com a segurança da cadeia logística, com consequente e relevante mitigação dos riscos relacionados com o terrorismo e com o tráfico (pessoas, drogas e armas). Além disso, que parece ser a tônica do programa, o OEA pode adentrar, como ocorre no Brasil, na área de conformidade tributária-aduaneira, ou seja, além da prevenção e mitigação de riscos relacionados com a segurança, o programa alcança questões relacionadas ao cumprimento espontâneo e adequado da legislação aduaneira e da tributária relacionada com o comércio exterior.

No tópico seguinte, os principais programas existentes serão objeto de econômica menção, apenas para que seja possível identificar os pontos de convergência e as diferenças entre os modelos adotados pelos países mais relevantes no comércio internacional.

2.4. PROGRAMAS EXISTENTES

Tendo em conta o estímulo à implementação de Programas OEA, atualmente existem³¹ 84 (oitenta e quatro) Programas implementados e 19 (dezenove) em desenvolvimento.

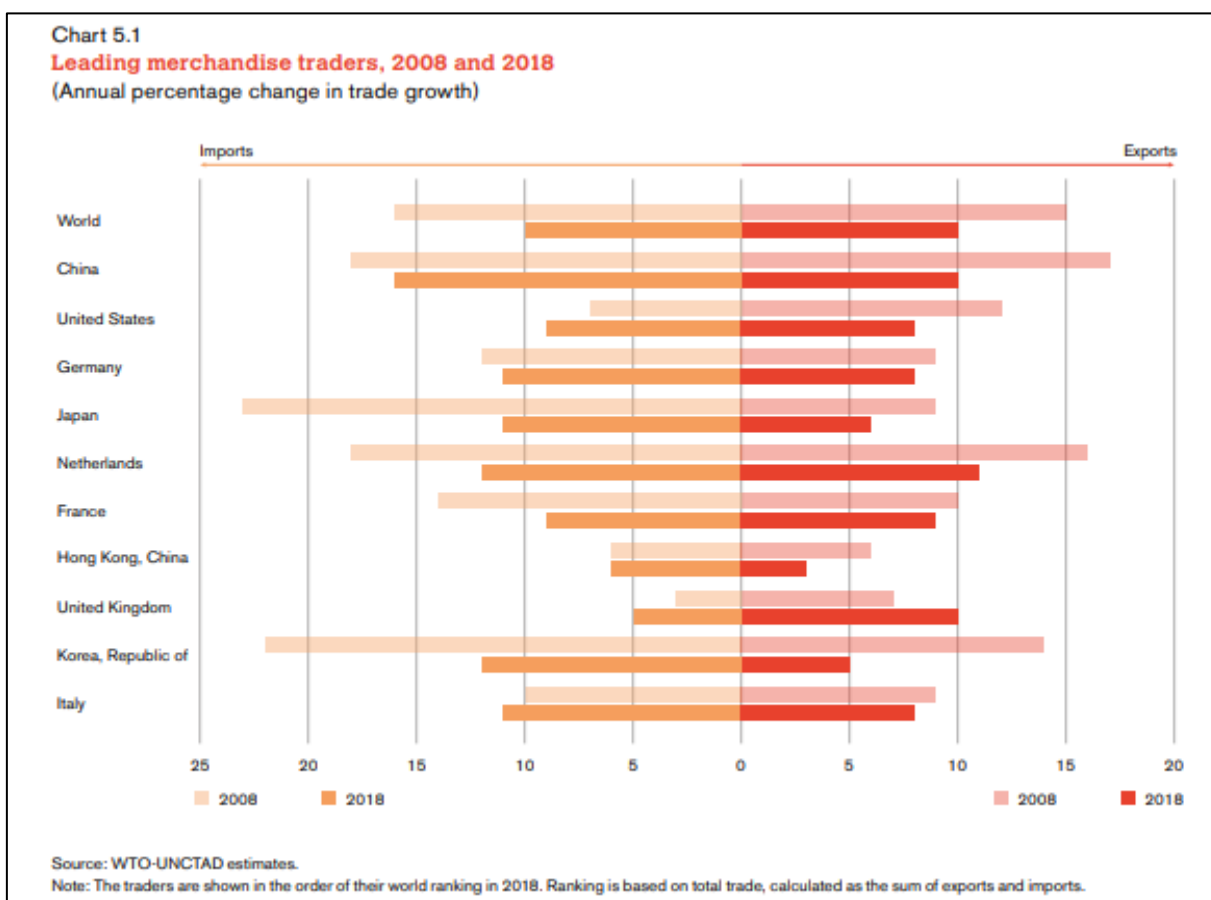
Para além dos Programas de OEA, de acordo com a OMA, existem outros 35 (trinta e cinco) programas de conformidade aduaneira implementados³² (e outros cinco e implementação), bem como 74 (setenta e quatro) Acordos – bilaterais - de Reconhecimento Mútuo (ARM) e outros quatro, multilaterais, concluídos. Há, ainda, 65 (sessenta e cinco) acordos dessa natureza em negociação.

³¹ WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES. 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 18/01/2020.

³² Existem Programas que abrangem aspectos relacionados aos operadores confiáveis, entretanto não são, exatamente, Programas de OEA. A principal diferença entre o programa SAFE AEO e um programa de conformidade reside no fato de que requisitos de segurança como os prescritos no anexo IV do SAFE 2015 não são especificamente incluídos em um programa de conformidade. Além disso, diferentemente do programa SAFE AEO, um programa de conformidade pode não ter critérios e padrões especificados comuns. Como consequência, o reconhecimento mútuo bilateral / plurilateral / regional desses programas pode ser desafiador. WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES. 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 18/01/2020.

No Apêndice I se encontram, conforme informações compiladas e disponibilizadas pela OMA³³, as principais características dos programas OEA dos dez Estados que lideram a o *ranking* de comércio internacional, emitido pela OMC³⁴, conforme se depreende do gráfico que ilustra a figura a seguir:

Figura 2 – Principais operadores (importadores e exportadores de bens e mercadorias), 2008-2018



Fonte: Disponível em https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf - acesso em 18/01/2020.

O que se verifica é que há considerável semelhança entre os programas existentes, com destaque para (i) o caráter voluntário; (ii) a necessidade de demonstração de boa cultura de *compliance*; e (iii) como benefício, a redução das inspeções aduaneiras.

³³ WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES. 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 18/01/2020.

³⁴ WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. World Trade Statistical Review 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf. Acesso em: 18/01/2020.

No que se refere ao instrumento utilizado para a criação dos programas, observa-se o seguinte:

- a. Nos Estados Unidos da América, o programa, denominado *Customs–Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT) está previsto em lei³⁵, a qual traz os elementos mínimos necessários ao seu aproveitamento.
- b. O programa europeu, por sua vez, está previsto em norma de maior envergadura, mais precisamente no Código Aduaneiro Europeu³⁶, emanado do parlamento europeu. A norma com *status* de lei traz a essência e requisitos do programa, o que confere a necessária segurança jurídica ao instituto.
- c. Já o programa de Hong Kong³⁷, assim como o do Brasil, não possui suporte legal, tendo sido instituído pela aduana, com inspiração em diretrizes da OMA.

Ainda que não tenha sido analisada, com profundidade, o processo legislativo dos Estados Unidos da América, de Honk Kong e da União Europeia, a veiculação dos programa por meio de normas legais (ou equiparadas), como ocorre nos países da comunidade europeia e nos Estados Unidos da América, conferem a necessária segurança jurídica aos programas.

3. PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA)

Na esteira do que houve em outros países, bem como de forma alinhada com os preceitos da OMA, o Brasil, no ano de 2015, concebeu seu Programa de Operador Econômico Autorizado.

³⁵ USA – CONGRESS – PUBLIC LAW 109–347—OCT. 13, 2006. Disponível em: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ347/PLAW-109publ347.pdf>. Acesso em: 05/02/2021.

³⁶ EUROPA – AEO – Legislation and management instruments. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/authorised-economic-operator-aeo/aeo-legislation-management-instruments_en#directly. Acesso em: 05/02/2021.

³⁷ HONG KONG – What is AEO? – https://www.customs.gov.hk/en/trade_facilitation/aeo/aeo/index.html. Acesso em: 05/02/2021.

O programa surge com o objetivo de tornar o comércio exterior mais seguro e previsível (facilitado), por meio da avaliação dos riscos do operador, bem como integração internacional dos diversos órgãos aduaneiros.

3.1. ORIGEM E MOTIVAÇÃO

Em dezembro do ano de 2004, após a realização de projetos pontuais por parte das Alfândegas do Aeroporto Internacional de Guarulhos-SP, e do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas-SP, foi publicada Instrução Normativa n. 476/2004³⁸, atualmente revogada, da então SRF, a qual normatizou o Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul), o qual pode ser considerado antecessor do Programa brasileiro de OEA.

O “Linha Azul”, distintamente do OEA que é mais abrangente, se destinava apenas a pessoas jurídicas industriais, com operações regulares de comércio exterior. O programa tinha fundamento abrangente no Regulamento Aduaneiro vigente à época (veiculado pelo Dec. 4.543/2002³⁹), o qual, por sua vez, se fundamentava no Decreto-Lei n. 37/1966⁴⁰, norma que possui *status* de lei ordinária. Em outras palavras, assim como ocorre no OEA, o “Linha Azul”

³⁸ BRASIL. Instrução Normativa SRF n. 476/2004. Dispõe sobre o Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15385#120620>. Acesso em: 25/01/2020

³⁹ Art. 517. A Secretaria da Receita Federal poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho de importação (Decreto-lei no 37, de 1966, art. 52, com a redação dada pelo Decreto-lei no 2.472, de 1988, art. 2o). Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput constituirão tratamento especial que poderá ser extinto, cassado ou suspenso, por conveniência administrativa ou por inobservância das regras estabelecidas (Decreto-lei no 37, de 1966, art. 52, parágrafo único, com a redação dada pelo Decreto-lei no 2.472, de 1988, art. 2o). Art. 518. A Secretaria da Receita Federal poderá, em ato normativo, autorizar: I - o início do despacho aduaneiro antes da chegada da mercadoria; II - a entrega da mercadoria antes de iniciado o despacho; e III - a adoção de faixas diferenciadas de procedimentos, em que a mercadoria possa ser entregue (Decreto-lei no 37, de 1966, art. 51, § 2o, com a redação dada pelo Decreto-lei no 2.472, de 1988, art. 2o): a) antes da conferência aduaneira; b) mediante conferência aduaneira feita parcialmente; ou c) somente depois de concluída a conferência aduaneira de toda a carga. Parágrafo único. As facilidades previstas nos incisos I e II não serão concedidas a pessoa inadimplente em relação a casos anteriores. Art. 534. Poderá ser autorizado, em ato normativo da Secretaria da Receita Federal (Decreto-lei no 37, de 1966, art. 52, com a redação dada pelo Decreto-lei no 2.472, de 1988, art. 2o): I - a adoção de procedimentos para simplificação do despacho de exportação; e II - o embarque da mercadoria ou a sua saída do território aduaneiro antes do registro da declaração de exportação. (grifos do autor). BRASIL. Decreto n. 4.543/2002. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4543.htm. Acesso em: 25/01/2020

⁴⁰ Art.52 - O regulamento poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho aduaneiro. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 01/09/1988) Parágrafo único. A utilização dos procedimentos de que trata este artigo constituirá tratamento especial que poderá ser extinto, cassado ou suspenso, por conveniência administrativa ou por inobservância das regras estabelecidas. (Incluído pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 01/09/1988). – grifos do autor. BRASIL. Decreto-Lei n. 37/1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm. Acesso em: 25/01/2020

não foi instituído por lei, tendo todos os seus contornos previstos por normas infralegais, emanadas do Poder Executivo Federal, em especial, por normativa da antiga SRF.

Verifica-se, a partir da análise dos dispositivos mencionados, que, do ponto de vista jurídico, o instituto era frágil, vez que a administração de que a SRF tinha total autonomia normativa para alterar ou até mesmo extinguir o programa, como o fez. Isso também ocorre com o OEA, ou seja, o programa está suportado por norma complementar infralegal, de responsabilidade da RFB, a qual possui a prerrogativa exclusiva, sem a necessidade de se comprometer com diretrizes de ordem legal, de alterar e extinguir o programa.

Sobre os requisitos para a habilitação no Linha Azul, apenas para uma rápida comparação com o OEA, a legislação (IN SRF n. 476/2004) previa requisitos distintos dos existentes para o OEA⁴¹.

Como se observa, a Linha Azul, em que pese ser, teoricamente, um “programa aduaneiro”, possuía como requisitos e condições aspectos predominantemente tributários, tais como a necessidade de regularidade fiscal, ausência de pendências e de fiscalização especial, manutenção de contabilidade e controles informatizados.

⁴¹ Art. 3º Poderá ser habilitada à Linha Azul a pessoa jurídica submetida ao regime de tributação do imposto de renda com base no lucro real e que atenda às seguintes condições: I - cumpra os requisitos de regularidade fiscal para o fornecimento de certidão negativa ou de certidão positiva, com efeitos de negativa, de débitos relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF); II - não possua pendência de qualquer natureza junto à Receita Federal, especialmente quanto à aplicação de regime aduaneiro especial ou aplicado em área especial, do qual tenha sido, ou seja, beneficiária; III - não tenha sido submetida ao regime especial de fiscalização de que trata o art. 33 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nos últimos três anos; IV - tenha como objeto a atividade industrial, nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 4.544, de 26 de dezembro de 2002; V - cuja atividade econômica principal seja a indústria, extrativa ou de transformação, excetuadas as atividades de apoio à extração de minerais; VI - mantenha controle contábil informatizado; VII - possua sistema corporativo informatizado, integrado à contabilidade, para controle dos estoques de mercadorias, distinguindo as de procedência estrangeira e as destinadas a exportação, especialmente quanto à entrada, permanência e saída, e identificando as operações realizadas por estabelecimento; VIII - esteja inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) há mais de 24 (vinte e quatro) meses; IX - possua patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), apurado no último dia do mês anterior ao do protocolo do pedido de habilitação; X - tenha realizado, no exercício fiscal anterior ou nos doze meses anteriores à apresentação do pedido de habilitação, no mínimo cem operações de comércio exterior (conjunto de importações e exportações efetivas), cujo somatório dos valores da corrente de comércio exterior seja em montante igual ou superior a US\$ 10.000.000,00 (dez milhões de dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda; XI - apresente relatório de auditoria avaliando que seus controles internos garantem o cumprimento regular de suas obrigações cadastrais, documentais, tributárias e aduaneiras. (Revogado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1.598, de 09 de dezembro de 2015)

Não havia, como ocorre no OEA, preocupação para além da conformidade tributária em operações de comércio exterior, ou seja, não era abarcada as questões relacionadas com a segurança da cadeia logística, tema predominantemente aduaneiro.

Além disso, a Linha Azul exigia (até 2015) que as empresas habilitadas apresentassem, periodicamente, relatório de auditoria para suas obrigações (cadastrais, documentais, aduaneiras e tributárias), ou seja, a organização deveria realizar, por meio de auditoria independente, interna ou externa, a verificação do cumprimento dos requisitos e condições para o “programa”, o que, por certo, o tornava menos atrativo em razão do custo de transação vinculado a tal atividade.

Verificado o preenchimento do quanto exigido, a autoridade habilitante, a então SRF, deferia o pedido formulado pelo contribuinte-importador/exportador, habilitando o requerente por prazo indeterminado, muito embora, a cada dois anos (três, em 2015) o habilitado tivesse que apresentar novo relatório de auditoria **elaborado por pessoa (empresa) distinta da que realizou a auditoria anterior**.

Após a habilitação, a empresa ficaria sujeita ao **monitoramento** da SRF, devendo comprovar, sempre que solicitado, o cumprimento dos requisitos e condições. Como não havia regulamentação específica em relação ao prazo para prestação de informações, exceto para indigitado relatório de auditoria, as empresas tinham que manter, diuturnamente, atualizados os documentos e informações de interesse da fiscalização, assim como franquear o acesso aos sistemas informatizados. Observando-se falhas no cumprimento dos requisitos e condições, a habilitação poderia ser suspensa ou cancelada.

Com relação aos benefícios previstos na Linha Azul, apresentavam-se os seguintes: (i) armazenamento prioritário em áreas alfandegadas; (ii) trânsito aduaneiro na importação e na exportação preferencialmente selecionado para o “canal verde”, ou seja, sem que houvesse análise documental e verificação física; e (iii) desembaraço automático de importação e exportação, em razão da parametrização em “canal verde”, ou com tratamento prioritário, se parametrizado em outros canais de desembaraço.

Provavelmente, por ser um “programa” com rigorosos requisitos de elegibilidade e alto custo de transação frente aos benefícios oferecidos, foram habilitadas pouco menos de sessenta

empresas, quantidade bem menor que as mais de quatrocentas empresas certificadas no programa OEA⁴².

No Apêndice II, para fins de comparação, se encontra uma tabela que permite cotejar o Programa Linha Azul com o Programa OEA (em 2020).

Verifica-se que os programas têm mais diferenças que semelhanças. Isso decorre da maior abrangência do OEA em face do Linha Azul, de maneira que os requisitos básicos para admissão ao OEA não têm o mesmo rigor dos pares no outro programa. Não obstante, o OEA possui desdobramentos, em critérios e requisitos específicos destes que não compunham o universo do Linha Azul.

Pois bem, sobe o surgimento do OEA, em 2014, concomitantemente ao Linha Azul, que continuava vigorando, foi instituído, pela IN RFB n. 1.521/2014⁴³ (atualmente revogada), o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado, o qual, mais amplo que a Linha Azul, objetivava certificar intervenientes considerados *parceiros estratégicos da RFB*⁴⁴, os quais, em razão do atendimento aos requisitos e padrões, são considerados operadores de baixo risco e confiáveis.

De acordo com a RFB⁴⁵, o Programa brasileiro foi criado, na esteira de outros países e com base nas diretrizes da OMA, para **mitigar o risco de eventos terroristas** a partir da utilização do crescente fluxo de comércio internacional e da globalização.

A IN RFB que instituiu o OEA, no Brasil, também se fundamentava em dispositivos do Regulamento Aduaneiro brasileiro, o que, como mencionado e a exemplo da Linha Azul, traz insegurança jurídica, vez que deixa para a RFB a prerrogativa de estabelecer as normas e

⁴² RFB. Estatísticas do Programa OEA. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>. Acesso em: 25/01/2020

⁴³ BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1521/2014. Institui o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado e altera a Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=59000>. Acesso em: 25/01/2020

⁴⁴ BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 25/01/2020

⁴⁵ No documento intitulado “Perguntas & Respostas” mencionado na nota de rodapé anterior.

requisitos (e não de regulamentá-los), bem como a possibilidade de revogar (ou modificar substancialmente) o programa.

De todo modo, o Programa OEA inaugurado com a mencionada IN RFB tinha como principais características:

- i. O caráter voluntário, assim como o programa atual;
- ii. Existência de cronograma progressivo de certificação, por grupo de intervenientes. O atual não contém tal particularidade;
- iii. Metodologia de trabalho direcionada à gestão de riscos. O atual também assim o é, porém, deve ser norteada pelas técnicas da ISO 31.000;
- iv. Elevação do nível de confiança entre os operadores, a RFB e a sociedade. Isso também ocorre no programa atual;
- v. Existência, como no atual, de duas modalidades de Certificação (Segurança e Conformidade);
- vi. Como elegibilidade, além de outros, (a) possuir **sistema informatizado de gestão comercial, contábil, financeira e operacional**, entre outros necessários à atuação da organização, **com registros que permitam procedimentos de auditoria em formato estabelecido** pela RFB; e (b) ter política de **realização periódica de auditorias de controles internos, não apenas contábeis, mas também de procedimentos operacionais, de sistemas de controle e de outros aspectos relacionados às atividades de comércio exterior**, com vistas a identificar e corrigir eventuais irregularidades ou deficiências. No programa atual, tais exigências não mais existem. Especula-se que a manutenção da necessidade de **auditorias, semelhante ao que ocorria na Linha Azul**, foi responsável pela baixa adesão ao programa, no ano de 2015, logo após a publicação da norma, tendo em conta o alto custo de transação; e

- vii. Previsão de acompanhamento à manutenção dos requisitos e condições. O programa vigente também prevê tal atividade.

Como se observa, a efetiva criação do Programa Brasileiro de OEA teve célere e relevantes mudanças, praticamente, um ano após a publicação da instrução normativa. As mudanças aqui mencionadas se referem à eliminação da necessidade de existência de sistema informatizado de gestão, bem como a eliminação da necessidade de realização de auditorias periódicas.

A IN RFB n. 1.521/2014 foi revogada pela IN RFB n. 1.598/2015, de 9/12/2015 (publicada em 11/12/2015, data em que entrou em vigor), a qual vigorou até 30/11/2020, e, a exemplo de sua antecessora, congregava normas e regras inerentes ao programa. Em seu lugar, a partir de 1/12/2020, foi editada a IN RFB n. 1.985/2020⁴⁶, a qual consolidou, agrupou e sistematizou as normas da legislação anterior, isto é, não trouxe mudanças substanciais.

Curiosamente, somente após a edição da IN 1.985/2020, o Regulamento Aduaneiro⁴⁷, que é veiculado por decreto federal, foi editado para nele constar a previsão do OEA. Dito de outra forma, até novembro de 2020, o programa sequer estava previsto em decreto, ficando restrito ao universo das instruções normativas emanadas da autoridade administrativa.

A curiosidade mencionada anteriormente reside no fato de que, considerando que as normas complementares previstas no art. 100 do CTN, tal como a instrução normativa, complementa leis, tratados internacionais e decretos, uma vez que não havia o que

⁴⁶ Um dos fundamentos da IN é o Decreto n. 10.319/2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto.

⁴⁷ Do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Incluído pelo Decreto nº 10.550, de 2020). Art. 814-A. Os intervenientes nas operações de comércio exterior que satisfaçam critérios relacionados à segurança da cadeia logística ou ao histórico de cumprimento da legislação aduaneira, dentre outros, poderão requerer a certificação do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado - Programa OEA. (Incluído pelo Decreto nº 10.550, de 2020). § 1º O Programa OEA consiste na concessão de medidas de facilitação de comércio exterior específicas para os intervenientes nele certificados. (Incluído pelo Decreto nº 10.550, de 2020). § 2º A certificação a que se refere o caput será concedida em caráter precário e a sua manutenção estará vinculada ao cumprimento dos requisitos e critérios estabelecidos em legislação específica. (Incluído pelo Decreto nº 10.550, de 2020). § 3º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia poderá, no âmbito de suas competências, editar atos normativos para disciplinar o disposto neste artigo e estender as medidas a que se refere o § 1º a procedimentos disciplinados por órgãos ou entidades anuentes, por meio de ato normativo conjunto. (Incluído pelo Decreto nº 10.550, de 2020). / BRASIL. Decreto 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 25/11/2020.

complementar, torna o programa consideravelmente frágil do ponto de vista jurídico. Esse tema será melhor abordado posteriormente, ao se tratar da análise dos fundamentos jurídicos do OEA.

De todo modo, assim como nas IN anteriores, a 1.985/2020 também se fundamenta em frágeis e limitados dispositivos da legislação aduaneira (Regulamento Aduaneiro, na parte que trata do despacho aduaneiro e não na que prevê o OEA e no Decreto-Lei 37/1966, mas sem dispositivos específicos inerentes ao programa).

Além disso, há menção de que a IN também se fundamenta e se orienta pelo art. 22 do Anexo da Diretriz do Mercosul/CCM nº 32, de 2008 e pelo Decreto n. 10.139/2019. Até a IN n. 1.598/2015, os princípios da Estrutura Normativa SAFE, da Organização Mundial de Aduanas (OMA), eram formalmente observados, entretanto, com a edição da IN 1.985/2020, tal observância não se faz mais presente no preâmbulo da normativa, o que, a rigor, desobriga, juridicamente, o programa a seguir tais preceitos.

Nos tópicos seguintes, os fundamentos jurídicos do Programa brasileiro serão analisados de forma mais detida.

3.2. LEGISLAÇÃO E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.2.1. ASPECTOS GERAIS E INSTRUÇÕES NORMATIVAS DO OEA

Como mencionado anteriormente, o Programa OEA brasileiro está previsto em norma complementar tributária⁴⁸, muito embora verse, preponderantemente, sobre temas aduaneiros e de segurança pública e de Estado (combate ao terrorismo, crime organizado e tráfico internacional de drogas e armas). Desde novembro de 2020, passou a ter previsão genérica em decreto presidencial, o Regulamento Aduaneiro.

Em que pese o esforço da Aduana brasileira para a implementação e o monitoramento do OEA, com base em premissas e padrões estabelecidos em diretrizes e normas internacionais,

⁴⁸ Como não há um Código Aduaneiro ou lei complementar aduaneira, tecnicamente, a instrução normativa da Receita Federal configura norma complementar tipicamente tributária. Ainda que se possa discutir a autonomia do Direito Aduaneiro e, por conseguinte, a natureza da IN aduaneira, o tema não é objeto do presente trabalho.

a ausência de suporte normativo de maior envergadura (de lei) torna o programa, juridicamente, instável e inseguro, o que resulta em insegurança jurídica para os operadores que pretendem nele ingressar e permanecer, bem como para com os Estados e Organizações Intergovernamentais com os/as quais o Brasil se relaciona.

As IN n. 1.598/2014 e IN n. 1.985/2020, matrizes normativas e veiculadoras das principais normas jurídicas do programa, como mencionado, tão somente são normas complementares tributárias, nos termos do art. 100 do Código Tributário Nacional (CTN), o qual prescreve:

Normas Complementares

Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;

III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

***Parágrafo único.* A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.**

O objetivo das referidas normas, segundo Caparroz (2019), é o de expressar o entendimento das diversas instâncias administrativas⁴⁹. Assim, em sendo apenas veículos para fins executivos, não deveriam inovar o Direito, nem tampouco tratar de temas complexos e profundos, os quais deveriam ser submetidos ao escrutínio do legislativo.

Na mesma linha, Amaro, 2014⁵⁰, esclarece que as normas complementares correspondem a atos menores, os quais se ocupam da explicitação (e não da inovação) do Direito Tributário. Assim, novamente, vale a reflexão: Parece adequado tratar de tema tão complexo por meio de norma executiva de menor envergadura e sujeita a ser modificada por ato do Secretário da Receita Federal? **A resposta é não.** Programa tão relevante deveria ser ancorado na lei, o que, além de representar prestígio em si, traria estabilidade e confiança para toda a sociedade e aos diretamente interessados.

⁴⁹ CAPARROZ, Roberto. Direito tributário esquematizado® / Roberto Caparroz – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

⁵⁰ AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro / Luciano Amaro. –20. ed. – São Paulo : Saraiva, 2014.

De acordo com o Decreto n. 10.139/2019⁵¹, os atos normativos inferiores aos decretos, devem apenas orientar os agentes públicos na execução das normas vigentes. No caso do OEA, a instrução normativa, efetivamente, institui o programa, vez que estabelece verdadeira inovação no direito aduaneiro, sem que exista previsão legal ou regulamentar. De antemão, verifica-se uma violação à legalidade.

Como se vê, a instrução normativa deve **orientar o agente público a executar norma vigente e não inovar o Direito, como o faz com a instituição do Programa brasileiro de OEA**, consoante disposto no art. 1º. da IN n. 1.985/2020: “*Art. 1º Esta Instrução Normativa disciplina o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA). § 1º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa, entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) o interveniente nas operações de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que demonstre atendimento aos requisitos e critérios exigidos pelo Programa OEA e seja certificado nos termos desta Instrução Normativa.*” (grifos do autor).

O Decreto 10.139/2019 consta do preâmbulo da IN 1.985/2020, o que parece ser paradoxal, vez que a IN apenas deve orientar a execução de normas e, no caso, a IN é a própria norma substancial do programa, criada por quem deve executá-lo, a RFB.

O que se depreende dessa análise é que o OEA foi concebido por norma que deveria tão somente orientar sua execução. Isso, de per se, como já mencionado, fragiliza em muito o programa brasileiro, tornando-o passível de ser questionado judicialmente.

De acordo com a IN n. 1.598/2015 (e com a IN 1.985/2020), o OEA está juridicamente fundamentado pelo disposto nos arts. 578, 579 e 595 do Regulamento Aduaneiro do Brasil⁵²,

⁵¹ Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de: (...) III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos. BRASIL. Decreto n. 10.139/2019. Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20revis%C3%A3o%20e,atos%20normativos%20inferiores%20a%20decreto.&text=%C3%A2mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional. Acesso em: 27/11/2020.

⁵² Art. 578. A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho de importação (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 52, caput, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 1988, art. 2º). § 1º Os procedimentos de que trata o caput poderão ser suspensos ou extintos, por conveniência administrativa (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 52, parágrafo único, com a redação

veiculado pelo Decreto de n. 6.759/2009. Tais dispositivos tratam, dentre outros, **da possibilidade de que a RFB crie procedimentos de simplificação do Despacho Aduaneiro de Importação e de Exportação e não do OEA**. Tais dispositivos reguladores, por sua vez, estão fundamentados no Decreto-Lei de n. 37/1966, art. 52⁵³, o qual se limita a delegar competência ao Poder Executivo, Presidência da República, para estabelecer (extinguir, cassar ou suspender, por conveniência ou inobservância de regras) procedimentos especiais para simplificação do despacho aduaneiro. O OEA, pelo que já foi exposto e como se verá mais detalhadamente adiante, é maior que um “procedimento de simplificação do despacho aduaneiro”.

Assim, novamente, denota-se a vulnerabilidade jurídica do programa brasileiro, vez que sua fundamentação está sedimentada em veículo infralegal, o qual, além dos possíveis contrastes com normas superiores, que podem resultar em ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivos, recaem no risco de que as regras fundamentais do programa sejam modificadas por mera edição de ato administrativo, sem que o legislativo (e a sociedade) participe.

No caso dos despachantes aduaneiros⁵⁴, por exemplo, sua certificação, como interveniente elegível ao programa, estava prevista na legislação originária (IN n. 1.521/2014),

dada pelo Decreto-Lei no 2.472, de 1988, art. 2o): § 2o Na hipótese de inobservância das regras estabelecidas para os procedimentos de que trata o caput, aplica-se o disposto no art. 735 (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 52, parágrafo único, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 2.472, de 1988, art. 2o; e Lei nº 10.833, de 2003, art. 76). Art. 579. A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá, em ato normativo, autorizar: I - o início do despacho aduaneiro antes da chegada da mercadoria; II - a entrega da mercadoria antes de iniciado o despacho; e III - a adoção de faixas diferenciadas de procedimentos, em que a mercadoria possa ser entregue (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 51, § 2º, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 2.472, de 1988, art. 2o): a) antes da conferência aduaneira; b) mediante conferência aduaneira feita parcialmente; ou c) somente depois de concluída a conferência aduaneira de toda a carga. Parágrafo único. As facilidades previstas nos incisos I e II não serão concedidas a pessoa inadimplente em relação a casos anteriores. **Art. 595. Poderá ser autorizado, em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil** (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 52, caput, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 2.472, de 1988, art. 2o): **I - a adoção de procedimentos para simplificação do despacho de exportação**; e II - o embarque da mercadoria ou a sua saída do território aduaneiro antes do registro da declaração de exportação. (grifos do autor). BRASIL. Decreto n. 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 28/01/2020

⁵³ **Art.52 - O regulamento poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho aduaneiro.** (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 01/09/1988) **Parágrafo único. A utilização dos procedimentos de que trata este artigo constituirá tratamento especial que poderá ser extinto, cassado ou suspenso, por conveniência administrativa ou por inobservância das regras estabelecidas.** (Incluído pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 01/09/1988). – grifos do autor. BRASIL. Decreto-Lei n. 37/1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm. Acesso em: 25/01/2020

⁵⁴ De acordo com o Regulamento Aduaneiro (Dec. 6.759/2009): Art. 810. O exercício da profissão de despachante aduaneiro somente será permitido à pessoa física inscrita no Registro de Despachantes Aduaneiros, mantido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (Decreto-Lei nº 2.472, de 1988, art. 5º, § 3º).

bem como IN 1.598/2015. Em setembro do ano de 2018, quando esta última IN fora modificada (pela IN n. 1.834/2018), o Despachante Aduaneiro deixou de ser ente elegível, ou seja, por meio de instrução normativa, o despachante foi alçado e demovido do programa. De acordo com a RFB⁵⁵:

a) Exclusão dos Despachantes Aduaneiros do Programa OEA: A IN RFB 1834/2018 revogou os seguintes dispositivos da IN RFB 1.598/2015:

Inciso VII do caput e o inciso III do § 1º do art. 4º da IN RFB 1.598/2015

Inciso VIII do art. 14 da IN RFB 1.598/2015

Art. 37da IN RFB 1.598/2015

Motivação da Exclusão: *Em virtude da alteração trazida pela Instrução Normativa RFB nº 1.834, os despachantes aduaneiros foram excluídos do rol de intervenientes da cadeia logística que poderiam ser certificados como OEA. Tal decisão foi motivada por um volume crescente de contencioso, administrativo e judicial, no qual se alega que os benefícios concedidos pelo programa à categoria profissional de despachantes aduaneiros caracterizariam algum tipo de regulamentação ou o estabelecimento de restrições ao exercício da profissão. Baseados nessa premissa, centenas de despachantes aduaneiros impetraram ações judiciais para integrar o Programa, sem o cumprimento dos requisitos e critérios estabelecidos. A existência dessa cizânia contraria a filosofia do Programa OEA, que é inteiramente baseado na adesão voluntária, e prejudica a negociação de Acordos de Reconhecimento Mútuo.*

Está em estudo na Receita Federal do Brasil um novo programa de conformidade específico para contemplar a categoria dos despachantes aduaneiros.

(grifos do autor)

Como se observa, parcela dos Despachantes Aduaneiros, entendendo haver discriminação ilegal na regulamentação (por IN) do OEA, levou a questão ao judiciário e, tendo em conta o êxito obtido, determinando sua certificação sem que os requisitos da IN fossem cumpridos, a RFB houve por bem excluir tais profissionais do programa, sob o argumento de que a adesão é voluntária e que o contencioso prejudica a negociação de acordos internacionais. Ao invés da questão ser solucionada por intermédio de um projeto de lei, o executivo, por meio do seu órgão fazendário (RFB), excluiu a categoria do programa. Se outros intervenientes passarem a questionar o programa no judiciário, é razoável considerar que essa medida deve ser repetida.

Não se trata de avaliar o mérito debatido nas demandas propostas pelos despachantes, mas, sim, de ilustrar a fragilidade jurídica anteriormente mencionada. O processo para obtenção da certificação como OEA é complexo, rigoroso, longo (implementação) e permanente (monitoramento contínuo). Ele demanda investimentos vultosos para as organizações

⁵⁵ RFB. Alterações da IN RFB nº 1598/2015. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/alteracoes-da-in-rfb-no-1598-2015>. Acesso em 28/01/2020

empresariais. Em razão disso, segurança jurídica é fundamental e esta não encontra a necessária guarida em instrução normativa.

Noutra análise, é possível especular que o OEA estaria sedimentado em norma legal e que a IN estaria apenas orientando os agentes públicos em sua execução. Tal entendimento decorre da interpretação de que o OEA brasileiro está previsto em tratado internacional devidamente incorporado ao ordenamento jurídico pátrio, o que tornaria sem relevância os já mencionados dispositivos do regulamento aduaneiro e do Decreto-Lei 37/1966, de modo que as instruções normativas estariam a regulamentar o tema e a orientar os agentes públicos.

Nesse passo, uma análise mais detida dos preâmbulos da IN 1.598/2015 e da IN 1.985/2020, indicam as normas internacionais que dariam supedâneo legal ao OEA. Veja-se:

IN 1.598/2015

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 280 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, e tendo em vista o disposto nos arts. 578, 579 e 595 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, no art. 22 do Anexo da Diretriz do Mercosul/CCM nº 32, de 2008, internalizada pelo Decreto nº 6.870, de 4 de junho de 2009, e em observância aos princípios da Estrutura Normativa SAFE da Organização Mundial de Aduanas (OMA), resolve:

IN 1.985/2020

O SECRETÁRIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 350 do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, e tendo em vista o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, nos arts. 578, 579 e 595 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 - Regulamento Aduaneiro, no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, no art. 22 do Anexo da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul - MERCOSUL/CCM/DIR nº 32, de 2008, internalizada pelo Decreto nº 6.870, de 4 de junho de 2009, resolve:

(grifos do autor)

Estaria, portanto, o OEA brasileiro fundamentado em normas oriundas do DIP, as quais, uma vez internalizadas, teriam sido incorporadas, consoante entendimento jurisprudencial vigente, com *status* de lei ordinária e, em se tratando de tal espécie, também em linha com o entendimento jurisprudencial atualmente estabelecido, somente poderia (i) ser modificada ou extinta por força de outra lei ordinária posterior, que com ela fosse incompatível; ou (ii) somente

em função de modificações nas normas internacionais, se considerada a natureza tributária dos supostos tratados internacionais em comento, tendo em conta o art. 98⁵⁶ do CTN.

Acerca da possível existência de fundamentação legal por equiparação, passível de regulamentação por instrução normativa, oriunda da Diretriz Mercosul, combinada com a Estrutura SAFE da OMA, os seguintes questionamentos devem ser respondidos:

- i. A Diretriz do MERCOSUL e a Estrutura SAFE (OMA) são tratados internacionais e, caso sejam, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de lei ordinária?
- ii. Em se admitindo que as normas internacionais anteriormente mencionadas se equiparem à lei ordinária, seriam elas suficientes para legitimar as instruções normativas do OEA a tratarem do programa como trataram?

Os subtópicos a seguir irão analisar tais aspectos e propor respostas às questões formuladas.

3.2.2. DIRETRIZ MERCOSUL/CCM 32/2008:

Com relação à Diretriz do MERCOSUL, originária da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão com capacidade decisória⁵⁷, é possível asseverar não se tratar, diretamente, de tratado internacional de primeiro nível, mas, sim, de espécie de acordo-executivo lastreado por tratado internacional devidamente incorporado ao ordenamento pátrio, no caso, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994, veiculado internamente por intermédio do Decreto Presidencial de n. 1.901/1996.

⁵⁶ Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

⁵⁷ **Artigo 2 São órgãos com capacidade decisória**, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a **Comissão de Comércio do Mercosul**. BRASIL. Decreto n. 1.901/1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm. Acesso em: 28/01/2020

Os acordos-executivos, distintamente do que ocorre com os tratados principais, não necessitam de aprovação prévia do Congresso Nacional brasileiro, visto que este já aprovava, nos termos do art. 49, inciso I da CRFB⁵⁸ (Constituição da República Federativa do Brasil), o tratado que prevê a possibilidade de acordos executivos subsequentes. Por esta razão, no caso em apreço, a diretriz emanada da CCM apenas foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio de Decreto Presidencial de n. 6.870/2009⁵⁹, estando em consonância com os artigos 38, 40 e 42 do mencionado Protocolo de Ouro Preto⁶⁰.

Considerando, portanto, que a Diretriz CCM aqui avaliada tem *status* de lei ordinária, resta verificar se ela fornece o necessário supedâneo legal para garantia de que não haveria possibilidade de revogação ou modificação substancial do OEA, bem como de que todos os critérios, requisitos e benefícios do programa estariam tutelados por esta norma, não podendo ser modificados pela RFB. Dispõe a diretriz⁶¹:

MERCOSUL/CCM/DIR. N o 32/08

NORMA DE CONTROLE ADUANEIRO NAS ADMINISTRAÇÕES

ADUANEIRAS DO MERCOSUL

TENDO EM VISTA: o Tratado de Assunção, o Protocolo Ouro Preto e as Decisões N o 50/04 e 26/06 do Conselho do Mercado Comum;

CONSIDERANDO:

⁵⁸ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

⁵⁹ BRASIL. Decreto n. 6.870/1996. Dispõe sobre a vigência de Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resolução do Grupo Mercado Comum e de Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6870.htm. Acesso em: 28/01/2020

⁶⁰ Artigo 38 Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no artigo 2 deste Protocolo. Artigo 40 A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais. Artigo 42 As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. (grifos do autor)

⁶¹ BRASIL. Decreto n. 6.870/1996. Dispõe sobre a vigência de Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resolução do Grupo Mercado Comum e de Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6870.htm. Acesso em: 28/01/2020

Que o Conselho do Mercado Comum reafirmou o compromisso de consolidar a União Aduaneira e de estabelecer um Mercado Comum;

Que os processos comerciais e econômicos em um mundo globalizado envolvem a inserção das nossas economias em um mercado internacional;

Que compete às Aduanas a adoção de mecanismos de facilitação que lhes permitam atingir níveis de competitividade e de responder à demanda internacional;

Que a facilitação deve ser acompanhada por procedimentos de controle eficientes e inteligentes que permitam assegurar o cumprimento das obrigações aduaneiras e tributárias; e

Que é necessário uniformizar as ações, faculdades e funções nos Estados Partes, com a finalidade de aplicar procedimentos de controle aduaneiro comuns,

A COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL

APROVA A SEGUINTE DIRETRIZ:

Art. 1º - Fica estabelecida a “Norma de Controle Aduaneiro nas Administrações Aduaneiras do MERCOSUL”, que consta como anexo e faz parte da presente Diretriz.

Art. 2º - A presente Diretriz deve ser incorporada aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes antes de 30/VI/09.

CV CCM - Montevideu, 13/XI/2008

ANEXO DA DIR. Nº 32/08

NORMA DE CONTROLE ADUANEIRO NAS ADMINISTRAÇÕES

ADUANEIRAS DO MERCOSUL

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO VI - CONTROLE ADUANEIRO PARA OPERADORES

BENEFICIÁRIOS DE MEDIDAS DE FACILITAÇÃO

Artigo 22

1. As Administrações Aduaneiras poderão estabelecer medidas de facilitação para operadores que cumpram com requisitos exigidos na legislação aduaneira.

2. As medidas de facilitação poderão incluir a apresentação de documentos simplificados ou em menor quantidade, a redução do percentual de verificações e/ou a maior agilidade no despacho aduaneiro.

3. Previamente à concessão das medidas de facilitação, as Administrações Aduaneiras poderão realizar controles de auditoria nas empresas, sobre:

a) a contabilidade, organização interna, sistemas de controle, de fabricação, e outros aspectos relacionados às atividades aduaneiras;

b) a capacidade financeira, patrimonial e econômica;

c) os antecedentes dos responsáveis legais e os vínculos com outras pessoas físicas ou jurídicas;

d) a existência de fato da pessoa jurídica.

(grifos do autor)

Como se observa, a diretriz trata, dentre outros aspectos, da possibilidade de que os Estados-Membros do MERCOSUL estabeleçam mecanismos de facilitação para os procedimentos aduaneiros, contudo, tais mecanismos não devem ser estabelecidos sem a utilização de estruturas **eficientes e inteligentes, que garantam o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras.**

O art. 22 do anexo à diretriz traz a **possibilidade** (não a obrigatoriedade) de que as aduanas do bloco aduaneiro concebam **medidas de facilitação** para operadores que **atendam requisitos previstos na legislação aduaneira**. Dentre as medidas de facilitação elegíveis, inclui-se a redução de inspeções aduaneiras e/ou a maior agilidade no procedimento de despacho aduaneiro. Isso se verifica no OEA brasileiro, de modo que o interveniente certificado, na nas funções de importador e exportador, se beneficia da redução de canais de verificação e tem prioridade no procedimento administrativo fiscal-aduaneiro de despacho aduaneiro.

O anexo também prevê que as administrações aduaneiras possam, previamente à concessão dos benefícios, realizar um série de **controles de auditoria** nos intervenientes. O OEA brasileiro foi originalmente concebido, como visto, com a exigência de que o interessado realizasse auditorias periódicas. O programa atual, entretanto, não possui esse requisito, contudo, exige que o interessado disponha de gerenciamento de riscos aduaneiros, baseado na ISO 31.000.

De todo modo, verifica-se que as linhas gerais trazidas pelo MERCOSUL não são suficientes para assegurar, juridicamente, a manutenção do programa e dos benefícios, nem tampouco que não haverá, por ato administrativo normativo, mudança substancial em sua essência. A diretriz apenas se limita a informar sobre a possibilidade de implementação de medidas de facilitação, bem como sobre possibilidade de realização de auditorias de verificação.

Ao prescrever que “as administrações aduaneiras” poderão estabelecer medidas de facilitação, a interpretação, em cotejo com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial com a CRFB, remete aos artigos 5º, II⁶² e 22, VIII⁶³ e não ao artigo 237⁶⁴. Em outras palavras, para que as medidas de facilitação sejam implementadas, cabe à União, previamente e por meio de lei em sentido estrito, sua instituição. De outra banda, não cabe ao Ministério da Economia, por meio de norma infralegal, a concepção do programa que contém as medidas.

Assim, ainda que se possa concluir que o OEA tem fundamento em norma internacional devidamente internalizada e com *status* de lei ordinária, não se pode afirmar que o programa, com seus delineamentos principais (intervenientes, critérios, requisitos, benefícios e penalidades) esteja previsto em lei, trazendo segurança jurídica e inviabilizando alterações arbitrárias, a critério exclusivo da RFB.

3.2.3. SAFE FRAMEWORK OF STANDARDS (OMA)

Com relação ao SAFE, da OMA, outro fundamento mencionado na IN 1.598/2015 (não na 1.985/2020) do OEA, vale trazer breves considerações e características da estrutura:

- i. Em sessão do Conselho da OMA, em junho de 2005, os membros da OIG⁶⁵, adoraram a Estrutura SAFE com vistas a proteger e facilitar o comércio internacional global. O SAFE estabeleceu novos padrões de segurança da cadeia de suprimentos e concebeu novas diretrizes para o gerenciamento porta-a-porta de mercadorias exportadas e importadas⁶⁶.

⁶² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

⁶³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) VIII - comércio exterior e interestadual;

⁶⁴ Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

⁶⁵ O Brasil é membro desde 1981. BRASIL. Decreto n. 85.801/1981. Promulga o Convênio de Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1981/D85801.html. Acesso em: 30/01/2020

⁶⁶ WCO. WCO SAFE Package WCO tools to secure and facilitate global trade. Disponível em http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx?p=1. Acesso em: 30/01/2020

- ii. A última edição do SAFE data do ano de 2018. Tal edição ampliou os objetivos da estrutura, em especial, no que se refere à comunicação e interação entre as distintas administrações aduaneiras, por meio, por exemplo do intercâmbio de informações e reconhecimento mútuo de controles e de operadores econômicos autorizados (OEA). A edição também contempla listagem mais ampla de benefícios para o OEA.
- iii. O conjunto de orientações (denominado Pacote SAFE) contém, dentre outros, o Guia de Validação para OEA, o Guia estratégico para celebração de ARM e o modelo para implementação do OEA.

Como se observa, o SAFE tem no OEA um instrumento para alcançar seus objetivos, todavia, diferentemente de outros assuntos regulamentados pela WCO⁶⁷, não possui caráter de *hard law*, mas, sim, de *soft law*, ou seja, não vincula o Estado no plano do Direito Internacional Público, nem tampouco, juridicamente, se integra ao ordenamento jurídico brasileiro com força de lei.

Não obstante, ainda que não vincule juridicamente os países envolvidos, a maioria desses países (171), como o Brasil (em junho de 2005)⁶⁸, manifestaram sua intenção de implementar a estrutura SAFE. A manifestação do Brasil, portanto, se alinha com a menção constante dos documentos sobre o OEA emanados da aduana brasileira, que informam que o programa se orienta pelas premissas do SAFE. Contudo, de forma estranha, a IN 1.985/2020 deixou de registrar que tais premissas devem orientar o OEA brasileiro.

Os pilares da estrutura SAFE (Aduana-Aduana; Aduana-Empresa; e Aduana-Outras Agências) se conectam com o OEA, razão pela qual seriam bem-vindos ao ordenamento brasileiro, ainda que por meio da edição de lei (vez que o SAFE, por não ser tratado internacional, não é passível de incorporação pelo rito constitucional). Isso proporcionaria mais segurança jurídica para o setor privado e para o setor público.

⁶⁷ No âmbito da WCO, foram celebradas Convenções Internacionais, tais como: 1. Convenção de Kyoto Revisada, que trata da Simplificação e Harmonização de procedimentos aduaneiros; 2. Convenção e Programas relacionados com o controle de exportações; e 3. Convenção de Istambul (sobre o Sistema ATA).

⁶⁸ WCO. Members who have expressed their intention to implement the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/wco-table-intention-to-implement-the-fos.pdf?la=en>. Acesso em: 07/02/2020

No Anexo IV do SAFE/2018⁶⁹, que trata das condições, requerimentos e benefícios para o OEA, verifica-se o seguinte:

- i. A Aduana deve considerar o histórico de conformidade aduaneira de um operador elegível ao programa, de modo que o operador interessado não tenha praticado infrações relacionadas com as áreas de interesse do programa.⁷⁰
- ii. O operador deverá manter registros precisos e completos das operações de importação e exportação que realizar.⁷¹
- iii. O operador deverá ter solvência financeira, visto ser este importante indicador da capacidade de manter o atendimento aos critérios e requisitos.⁷²
- iv. A aduana e outras agências devem consultar o setor privado regularmente, bem como deve haver cooperação e boa comunicação entre todos os envolvidos. Assim, a aduana deve estar sempre disponível e facilitar o acesso dos intervenientes, bem como de garantir a boa e rápida comunicação sobre os assuntos de interesse. Da mesma forma, os intervenientes devem estar disponíveis e assegurar a boa e rápida comunicação.⁷³
- v. Tanto a aduana quanto o operador devem desenvolver mecanismos para a educação e treinamento em relação aos critérios e requisitos do programa. Nesse passo, deve o operador empreender esforços para educar e treinar seu pessoal e

⁶⁹ WCO. SAFE Framework of Standards 2018 edition. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 08/02/2020

⁷⁰ O Programa brasileiro prevê como critério de elegibilidade o “histórico de cumprimento da legislação aduaneira”, sendo considerado o prazo de três anos anteriores ao requerimento da Certificação para fins de verificação desse critério. A questão, para reflexão, é que tal avaliação irá encontrar, no histórico disponível no sistema, em torno de 95% (noventa e cinco por cento) de operações aduaneiras (importação e exportação) desembaraçadas no “canal verde” de conferência aduaneira, ou seja, “sem inspeção”. Isso significa que, se houve violação da legislação, não irá constar do histórico.

⁷¹ No Brasil, é critério de elegibilidade a “gestão da informação”, sendo que o operador deve manter os registros de maneira a permitir a auditoria de todas as operações de comércio exterior.

⁷² A solvência financeira também é critério de elegibilidade no Brasil. Tal critério é manifesto reconhecimento que o Programa é requer investimentos e alocação de recursos. Caso os custos sejam superiores aos benefícios, é provável que os operadores não apliquem ao Programa ou que se retirem dele, se já certificados.

⁷³ O Programa brasileiro traz, implicitamente, tais aspectos nos princípios e objetivos e, de forma explícita, esclarece sobre a necessidade de pontos de contato formalizados para ambas as partes.

terceiros envolvidos em suas operações. O mesmo deve ocorrer com a aduana, a qual, além de suportar o operador nesse critério, deve garantir a educação e treinamento aos seus agentes.⁷⁴

- vi. A aduana e os operadores devem garantir que as informações intercambiadas tenham acesso restrito e controlado.⁷⁵
- vii. As aduanas e operadores devem estabelecer medidas para garantir a integridade da carga e a restrição de acesso a ela. Os operadores, por exemplo, devem estabelecer políticas e procedimentos de segurança e garantir que eles e seus parceiros atendam aos preceitos e regras. Em relação a aduana, deve ela realizar inspeções para verificar a segurança da carga, sendo fundamental envolver o operador no procedimento ou comunicá-lo imediatamente após, caso ela não possa se fazer presente.⁷⁶
- viii. Os operadores e a aduana devem atuar em conjunto para garantia da segurança de transportes, ainda que outros órgãos, nacionais ou internacionais, não estejam totalmente preparados para o propósito.⁷⁷
- ix. Deverão ser aplicados protocolos para garantia de segurança das instalações próprias e de terceiros.⁷⁸
- x. As partes deverão ter cuidados especiais em relação ao seu pessoal (funcionários, prestadores de serviço e outros colaboradores), de modo a promover avaliações sobre os antecedentes e perfis durante a contratação, bem como monitorar o comportamento e evolução financeira. Também deverá controlar o

⁷⁴ No Brasil, o operador deve realizar “treinamento de conscientização de ameaças” (para a modalidade Segurança). A legislação também prevê que ambos, Aduana e Operadores, poderão desenvolver e participar de treinamentos em conjunto.

⁷⁵ No que se refere ao operador, a legislação, no critério “gestão da informação”, demanda medidas e controles que garantam a segurança da informação. Por outro lado, no que se refere ao controle que deve ser realizado pela Aduana, a legislação não traz a obrigatoriedade.

⁷⁶ O Programa brasileiro traz esse requisito em seus critérios, determinando a segurança da carga, das instalações e a gestão dos parceiros comerciais.

⁷⁷ De maneira geral, verifica-se que tal requisito se encontra abrangido pelo Programa brasileiro.

⁷⁸ Conforme mencionado anteriormente, o Programa brasileiro trata do tema.

acesso às instalações e sistemas. A aduana, por sua vez, deverá tomar as mesmas providências em relação ao pessoal a ela vinculado.⁷⁹

- xi. A aduana deve estabelecer requisitos e mecanismos por meio dos quais a cadeia de suprimentos seja reforçada. Isso deve ser obtido a partir do compromisso voluntário de parceiros comerciais para com o incremento das medidas de segurança. A orientação deve ser realizada nos sentido de que o operador estimule seus parceiros a incrementar a segurança, bem como estabeleça condições e requisitos contratuais que abarquem os interesses do programa. O empenho do operador deve ser objeto de registro documental, para que seja demonstrado às autoridades, se necessário.⁸⁰
- xii. Como fito de minimizar possível impacto de um desastre ou incidente terrorista, deve haver um plano para gerenciamento de crises, com previsão de processos avançados para operar em circunstâncias extraordinárias.⁸¹
- xiii. Tanto a aduana quanto os operadores devem planejar e implementar mecanismos de medição, monitoramento e processos de análise e melhoria, com vistas a garantir a consistência do programa, garantir a integridade e adequação dos sistema de gerenciamento de segurança e identificar áreas em potencial para melhoria das ferramentas.⁸²

O programa, como será adiante demonstrado, está bastante alinhado com as diretrizes do SAFE, o que pode ser identificado a partir do conteúdo disposto nas instruções normativas, assim como nos materiais desenvolvidos pela aduana para orientar e esclarecer sobre o OEA.

⁷⁹ Nesse ponto, a legislação brasileira também se coaduna, ainda que existam restrições decorrentes da legislação constitucional e trabalhista, que impeçam a realização de determinadas atividades e pesquisa e monitoramento.

⁸⁰ No Brasil, o Programa prevê a gestão de parceiros comerciais, na modalidade Segurança. Parte dos parceiros também são elegíveis ao Programa, como os transportadores. Não há, entretanto, incentivos efetivos para que os parceiros implementem os mecanismos do OEA.

⁸¹ Talvez em razão da baixa incidência de atividades terroristas no Brasil, essa orientação não é observada, ao menos explicitamente, no Programa brasileiro.

⁸² O Programa brasileiro, em que pese exigir que os operadores possuam “gerenciamento de riscos aduaneiros”, com base em norma ISO, ainda não possui maturidade suficiente para garantir esse requisito, ou seja, apesar da previsão normativa, a implementação dessa medidas (com verificações regulares, análises imparciais, indicadores de desempenho, dentre outros) ainda é incipiente.

Não obstante, é fundamental que as diretrizes preconizadas pelo SAFE sejam suportadas por normas de maior envergadura, isto é, por lei. Considerando que o SAFE não tem *status* de tratado internacional, não houve sua incorporação ao ordenamento jurídico do Brasil e, por conseguinte, não se equipara à lei. Essa fragilidade corrobora no sentido de colocar em risco o programa, pois o deixa sujeito ao controle exclusivamente político e/ou aos interesses do Secretário da Receita Federal do Brasil. Em havendo mudança de governo (ou mesmo de Ministros e/ou Secretários), é possível que a norma-matriz, instrução normativa, seja modificada ou até mesmo revogada, extinguindo o programa. Exemplo disso ocorreu com a IN n. 1.985/2020, que deixou de mencionar que o programa guardava obediência ao SAFE.

O SAFE menciona a relevância da “base política” para garantir a implementação da Estrutura⁸³. Essa “base” está presente no Brasil, tanto é que o OEA, como visto, possui diversos aspectos relacionados com o SAFE. Com a nova IN, contudo, não se pode afirmar que essa correlação continuará. De todo modo que, sem que as diretrizes se transformem em textos legais, não há como garantir que as orientações serão seguidas pela aduana, o que, mais uma vez, demonstra a fragilidade jurídica do programa.

Ainda sobre o SAFE, a estrutura traz como um dos elementos principais constantes de suas premissas os benefícios que devem ser ofertados pelas aduanas aos operadores que atenderem aos padrões de segurança e melhores práticas.

Referidos benefícios podem variar para cada país, tendo em conta eventuais conflitos com a legislação nacional. Todavia, os benefícios devem ser tangíveis e passíveis de registro, bem como devem, efetivamente, trazer vantagens em relação aos operadores que não são OEA.

⁸³ *Capacity Building Effective capacity building is an important element to ensure widespread adoption and implementation of the SAFE Framework. However, it is also recognized that parts of the instrument can be implemented immediately. To this end, strategies are required to enhance the capacity building provided to Members to enable implementation of the SAFE Framework. For capacity building to be successful, a foundation of political will and integrity must already exist. Thus, countries that demonstrate a commitment to implement the SAFE Framework and the necessary political will should be assisted by the WCO and a consortium of Members and other co-operating partners.* Disponível em: WCO. SAFE Framework of Standards 2018 edition. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 10/02/2020

É importante que os benefícios superem os custos adicionais suportados pelos operadores, assim como que tragam ganhos reais comparativamente aos operadores não autorizados. Os benefícios devem ser organizados em dois grupos: os gerais e os específicos.⁸⁴

De acordo com o SAFE, são benefícios gerais:

- i. Mecanismos para agilização da liberação de carga, redução de tempo de trânsito e dos custos de armazenamento, tais como redução de inspeções, procedimentos expressos, redução de documentos e requisitos, estabelecimento de prioridades, redução de garantias, privilégios fiscais, dentre outros.
- ii. Medidas de facilitação após a liberação das cargas, tais como a redução de requisitos pós liberação, a possibilidade de realização de auditorias internas em substituição à auditoria aduaneira e a possibilidade de promover retificações anteriormente aos procedimentos fiscais, com exceção dos casos de fraude.
- iii. Medidas especiais de facilitação para períodos de maior risco ou ameaça, tais como o processamento aduaneiro prioritário e possibilidade de utilização de procedimentos alternativos.
- iv. Garantia de participação em novos programas ou iniciativas de facilitação do comércio.
- v. Reconhecimento por parte de outras agências e facilitação para o cumprimento de requisitos de outros órgãos governamentais com interesse no comércio exterior.

⁸⁴ *It is important to establish a core set of internationally accepted trade facilitation benefits that could be provided to AEOs under all relevant national programmes. Such benefits should be rewarding to the extent that they not only justify the additional costs sustained by economic operators in meeting prescribed AEO requirements but also bring those operators real improvements and facilitation gains, above and beyond the normal procedures enjoyed by non-Authorized Economic Operators. To that end a non-exhaustive list of benefits has been developed, which can provide reference guidance to Customs administrations in developing their own list of benefits in close consultation with relevant stakeholders. The benefits have been organized into two broad categories: General benefits and Operator-Specific Benefits.* Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 10/02/2020

- vi. Benefícios decorrentes dos Acordos de Reconhecimento Mútuo.
- vii. Disponibilização de acesso às informações relevantes aos operadores, tais como dados de outros operadores (que autorizaram a cessão), participação em reuniões que tratem dos assuntos de interesse do programa e acesso gratuito e rápido aos serviços da Aduana.
- viii. A concessão de benefícios indiretos, tais como o estabelecimento de relações de confiança, reconhecimento da credibilidade, participação em eventos de capacitação técnica e treinamentos organizados pela aduana, dentre outros.

Em relação aos benefícios de ordem geral discriminados pelo SAFE, a legislação brasileira⁸⁵, ao tratar dos benefícios de *caráter geral*, contempla apenas os três últimos itens da

⁸⁵ IN RFB n. 1.598/2015: Art. 9º São benefícios de caráter geral, extensivos a todas as modalidades de certificação: I - divulgação do nome do operador no sítio da RFB, disponível no endereço <http://rfb.gov.br>, após a publicação do respectivo ADE, caso o OEA assim o autorize, no Sistema OEA, quando da formalização do Requerimento de Certificação, conforme relação de dados constante do Anexo I desta Instrução Normativa; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1785, de 24 de janeiro de 2018) II - a utilização da marca do Programa Brasileiro de OEA, em conformidade com o manual aprovado pela Portaria RFB nº 947, de 3 de julho de 2018; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1834, de 26 de setembro de 2018) III - o Chefe da Equipe de Gestão de Operador Econômico Autorizado (EqOEA) designará um servidor como ponto de contato para comunicação entre RFB e o OEA, para esclarecimento de dúvidas relacionadas ao Programa OEA e a procedimentos aduaneiros; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1785, de 24 de janeiro de 2018) IV - a EqOEA dará prioridade na análise do pedido de certificação de operador que já tenha sido certificado em outra modalidade ou nível do Programa OEA; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1785, de 24 de janeiro de 2018) V - será facultado ao OEA usufruir dos benefícios e vantagens dos Acordos de Reconhecimento Mútuo que a RFB venha a assinar com as Aduanas de outros países; VI - o OEA poderá participar da formulação de propostas para alteração da legislação e dos procedimentos aduaneiros que visem ao aperfeiçoamento do Programa Brasileiro de OEA, por meio do Fórum Consultivo, de que trata o art. 26; VII - as unidades de despacho aduaneiro da RFB dispensarão o OEA de exigências formalizadas na habilitação a regimes aduaneiros especiais ou aplicados em áreas especiais que já tenham sido cumpridas no procedimento de certificação no Programa Brasileiro de OEA; e VIII - os OEA poderão participar de seminários e treinamentos organizados conjuntamente com a EqOEA.” (NR) (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1785, de 24 de janeiro de 2018) / e IN 1.985/2020: Art. 10. São benefícios de caráter geral, extensivos a todas as modalidades de certificação: I - divulgação do nome do OEA no sítio da RFB na Internet, no endereço <http://www.receita.economia.gov.br>, após a publicação do Ato Declaratório Executivo (ADE) que concedeu a respectiva certificação, nos termos do art. 21, desde que autorizado expressamente pelo OEA quando da formalização do Requerimento de Certificação, conforme modelo estabelecido em ato normativo expedido pela Coana; II - permissão para utilização da marca do Programa OEA, em conformidade com o manual aprovado pela Portaria RFB nº 947, de 3 de julho de 2018; III - designação, pelo chefe da Equipe de Gestão de Operadores Econômicos Autorizados (EqOEA), de um servidor da RFB para atuar como responsável pela comunicação - ponto de contato - entre esta e o OEA, com o objetivo de esclarecer dúvidas relacionadas ao Programa OEA e aos procedimentos aduaneiros; IV - prioridade na análise do pedido de certificação em outra modalidade ou nível do Programa OEA; V - permissão para usufruir dos benefícios e vantagens dos ARM que a RFB venha a pactuar com as administrações aduaneiras de outros países; VI - participação na formulação de propostas para alteração da legislação e dos procedimentos aduaneiros que visem ao aperfeiçoamento do Programa OEA, por meio do Fórum Consultivo de que trata o art. 29; VII - dispensa, pelas unidades aduaneiras da RFB, do cumprimento de exigências para habilitação a regimes aduaneiros especiais ou aplicados em áreas especiais que já tenham sido cumpridas no procedimento de certificação no Programa OEA; e VIII - participação em seminários e treinamentos, organizados em conjunto com a EqOEA.

relação apresentada anteriormente, muito embora alguns deles, como se verá adiante, estejam previstos na categoria de benefícios específicos.

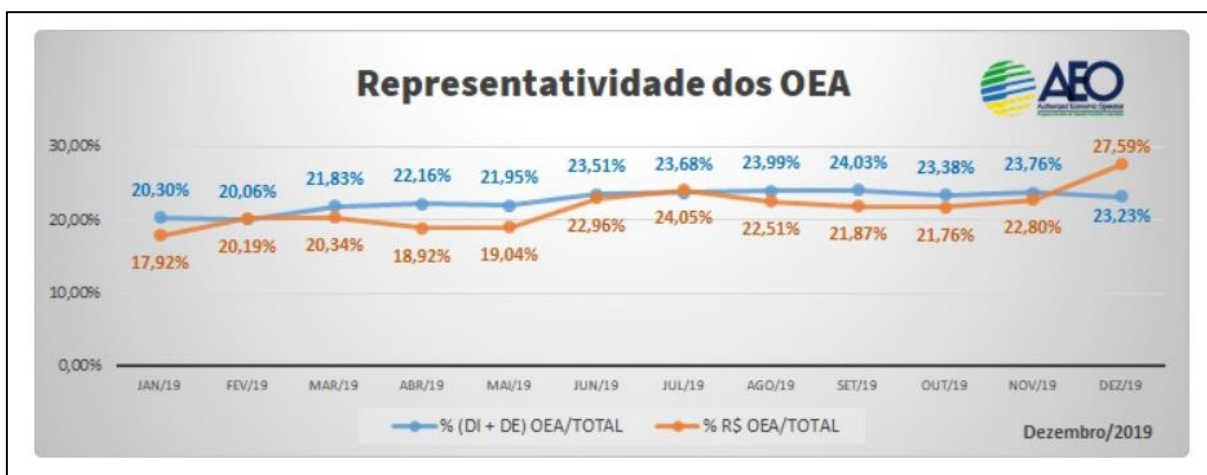
Sobre os benefícios específicos, dispõe o SAFE:

- i. Para os exportadores: dispensas ou reduções de garantias financeiras, agilização do Regime de Drawback, isenção de impostos retidos na fonte, dentre outros.
- ii. Para os importadores: dentre outros, liberação aduaneira prévia, simplificação de procedimentos, isenção automática de imposto retido na fonte e tratamento simplificado para pequenas e médias empresas.
- iii. Para os operadores de armazéns: aprovação rápida de novos armazéns, simplificação na concessão de licenças, renovação automática de licenças, dentre outros.
- iv. Para os despachantes aduaneiros: Dentre outros, tratamento prioritário na liberação aduaneira e renovação automática de licenças.
- v. Para operadores logísticos: redução de garantias financeiras, trânsito facilitado, isenção de escolta, dentre outros.
- vi. Transportadores: garantia de renovação de licenças, redução de garantias financeiras e, dentre outros, prioridade nos tratamentos aduaneiros.
- vii. Portos e terminais: Liberação ou redução de garantias financeiras e extensão e renovação automática de licenças.
- viii. Para fabricantes: isenção do cumprimento de requisitos para armazenamento de bens e mercadorias em áreas aduaneiras e entrega direta para garantia de gerenciamento *just-in-time* de inventário.

Sobre os benefícios específicos, o OEA brasileiro ainda está bem distante do preconizado pelo SAFE. O número reduzido de inspeções aduaneiras, que no Brasil se impõe

pelo índice de “canal verde” de conferência aduaneira, é tratado como benefício específico para as modalidades (S e C2) e não como benefício geral, conforme preceitua o SAFE. Além disso, observa-se que a diferença de tratamento dada ao importador e/ou ao exportador certificado, no que tange o percentual de “canal verde”, não é muito significativa. Veja-se:

Figura 3 – Representatividade dos OEA⁸⁶



O gráfico traz a representatividade das transações de importação (DI – Declaração de Importação) e exportação (DU-E – Declaração Única de Exportação), com atualização até dezembro de 2019. Verifica-se que, tanto em quantidade de declarações registradas quanto em valor, o OEA representa em torno de 25% (vinte e cinco por cento) das transações.

Em dezembro de 2019, o número de empresas importadoras e exportadoras certificadas era o seguinte:

⁸⁶ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 16/02/2020

Figura 4 – Certificados OEA por função⁸⁷



Como se observa, 320 (trezentas e vinte) empresas estavam certificadas, em dezembro/2019, como importadores e exportadores. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério da Economia⁸⁸, no ano de 2019 o Brasil possuía 74.383 (setenta e quatro mil trezentas e oitenta e três) empresas importadoras (45.938) e exportadoras (27.545), ou seja, pouco menos de **meio por cento (0,44%)** dos importadores/exportadores são OEA e eles são responsáveis por, praticamente, **um quarto** da corrente de comércio exterior do Brasil. Por outro lado, 75% das operações são realizadas pelo restante, mais de **73.000** (setenta e três mil) empresas que deveriam ter tratamento aduaneiro bem distinto do dado ao OEA. Contudo, não é isso que se verifica.

No ano de 2018, segundo o Balanço Aduaneiro⁸⁹, foram registradas aproximadamente quatro milhões de declarações aduaneiras. Considerando que 25% (vinte e cinco por cento) disso emanam de empresas OEA, três milhões de declarações, correspondente aos 75% (setenta e cinco por cento) restantes, foram originadas de empresas não OEA, ou seja, empresas que, teoricamente, possuem risco mais alto, vez que seus processos e procedimentos não foram certificados.

⁸⁷ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 16/02/2020

⁸⁸ Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/empresas-brasileiras-exportadoras-e-importadoras> - Acesso em 17/02/2020

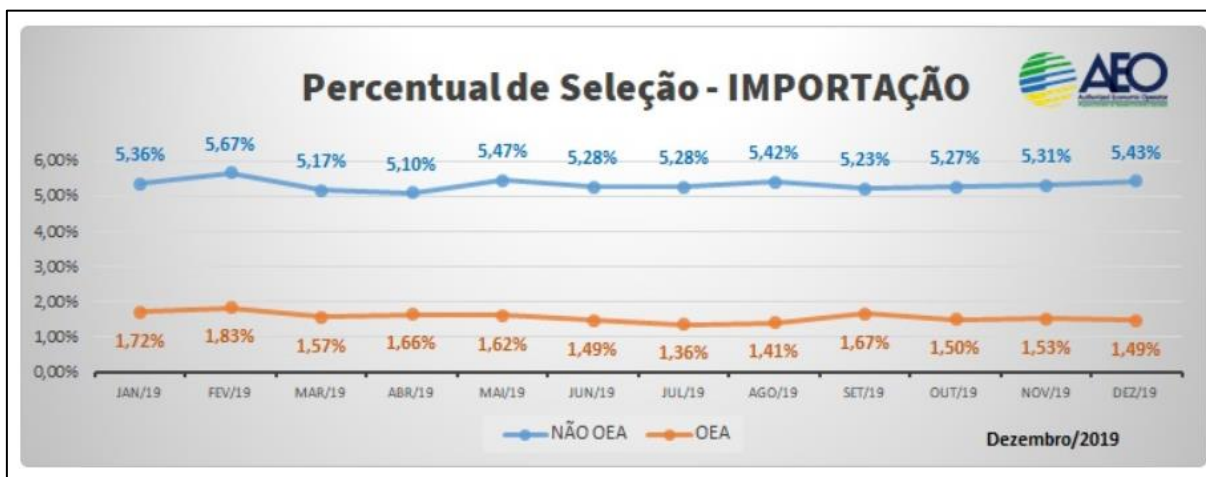
⁸⁹ Disponível em <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/03/receita-federal-divulga-os-resultados-aduaneiros-de-2018-aduana> - Acesso em 17/02/2020

Isso significa que, comparativamente ao que ocorre com empresas OEA, o volume de inspeções aduaneiras (documental e/ou física – “canal amarelo, canal laranja, para a exportação, ou canal vermelho) deveria ser significativamente mais alto, porém, como se verifica dos gráficos apresentados a seguir, tal hipótese não se confirma. Veja-se:

Figura 5 – Verificações aduaneiras na Exportação



Figura 6 – Verificações aduaneiras na Importação



Como se verifica, no despacho aduaneiro de exportação, somente dois por cento das transações de empresas **não OEA** foram objeto de conferência aduaneira. Para empresa OEA, um por cento. Na importação, em torno de cinco e meio por cento dos despachos de empresas **não OEA** foram inspecionados. Para as certificadas OEA, um e meio por cento.

Considerando ser o “canal verde”, atualmente, o benefício mais atrativo do programa brasileiro, a pequena diferença entre empresas certificadas e não certificadas, no que se refere

ao estímulo para, voluntariamente, ingressar no programa, pode não ser considerada atrativa⁹⁰, ou seja, a implementação e manutenção do OEA é dispendiosa e, talvez, não se justifique em razão do elemento “redução de inspeção aduaneira” como benefício.

Do ponto de vista da aduana, por sua vez, o baixo percentual de verificações significa maior risco para a segurança da cadeia logística, bem como para o cumprimento da conformidade aduaneira e tributária (relacionada ao comércio exterior). O grande volume de importações e exportações desembaraçados sem inspeções talvez seja justificado pelo baixo número de fiscais dedicados à atividade aduaneira.

Não sendo possível incrementar o número de fiscais para realização de mais inspeções aduaneiras, a solução passa pelo emprego de tecnologia, inteligência e gestão de riscos, o que está totalmente conectado com o OEA, isto é, para mitigar riscos, mais empresas devem ser certificadas e a certificação e o monitoramento devem garantir o cumprimento voluntário da legislação aduaneira-tributária e o baixo risco de contaminação da cargas na cadeia logística.

Para os importadores e exportadores, com o fito de tornar o programa mais atrativo, ainda mais considerando a pouca diferença na aplicação de conferência aduaneira, parece ser necessária a criação de benefícios fiscais e financeiros, tais como, por exemplo, (i) a possibilidade de recolhimento dos tributos incidentes em operações de importação e exportação, inclusive de competência dos Estados membros da federação – o ICMS –, em momento posterior e por meio de compensação com créditos escriturados; (ii) a dispensa de cumprimento de outras obrigações aduaneiras (ex.: guarda de documentos); e (iii) a isenção da Taxa de Utilização do SISCOMEX (pois o operador é confiável e não se justifica o exercício regular do poder de polícia que dá azo à cobrança da taxa).

Para os demais intervenientes (transportadores, armazéns, agentes, por exemplo), seria pertinente, ao menos, a incorporação dos benefícios previstos e recomendados pelo SAFE. Atualmente, praticamente não há benefícios para essas categorias, com exceção de “suposta e implícita” reserva de mercado, por meio da suposta preferência de importadores e exportadores em contratar prestadores de serviços certificados.

⁹⁰ A leitura da Aduana é diferente. Para ela, para empresas não OEA, o percentual de seleção para conferência, em especial na importação, é significativamente maior do que o percentual de seleção para empresas OEA, o que bem reflete o benefício.

O SAFE também traz orientações sobre os procedimentos de validação⁹¹. De acordo com ele, os procedimentos e melhores práticas devem ser objeto de verificação pela aduana. Para tanto, ainda que seja esta a autoridade certificadora, que também pode excluir o interveniente do programa, é possível que terceiros sejam designados como validadores, desde que possuam experiência e conhecimento adequados para as atividades. No modelo brasileiro, não está contemplada a existência de validadores externos, muito embora muitas empresas sejam apoiadas por consultorias.

O SAFE orienta que o processo de monitoramento pode consistir em auditorias baseadas em risco ou em eventos, bem como a partir de verificações aleatórias por parte da aduana ou do terceiro designado, quando aplicável. Para o operador certificado, cabe manter e disponibilizar todos os documentos e demais evidências que demonstrem a existência, atualização e aplicação dos procedimentos.

No caso do Programa brasileiro, no que tange ao monitoramento, a legislação (IN n. 1.598/2015 e IN 1.985/2020) informa que o certificado deverá manter o atendimento aos requisitos e critérios, assim como que ele será submetido a acompanhamento permanente, sendo que, uma vez identificado o não atendimento das condições para permanência no programa, é possível sua exclusão.

Com efeito, a legislação não indica critérios objetivos para tal penalidade (critérios relevantes, requisitos, recorrência, dentre outros). Novamente, verifica-se a fragilidade jurídica no programa, capaz de provocar tratamento discriminatório a partir de análises subjetivas por parte dos agentes de aduana vinculados ao OEA.

Assim, no que se refere à segurança jurídica, o tratamento de relevante tema no plano infralegal (os benefícios do programa) parece ser, por si só, frágil e desestimulante, pois há possibilidade de modificações nas regras⁹² sem a necessidade de discussão via processo

⁹¹ Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en> – Acesso em 18/02/2020

⁹² A IN de n. 1.598/2015 já sofreu, até o dia 19/02/2020, 7 (sete) alterações.

legislativo, bem como de subjetividade no que se refere ao entendimento do que venha a ser “atendimento aos requisitos e critérios”.

Assim, ainda que as instruções normativas tragam em seu preâmbulo e/ou conteúdo a Diretriz do MERCOSUL/CCM de n. 32/2008 e dos Princípios da Estrutura Normativa SAFE, ambos institutos não possuem força legal, de modo que, juridicamente, o Programa brasileiro fica demasiadamente vulnerável, podendo ser modificado ou extinto a qualquer tempo.

3.2.4. ACORDO DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO (OMC):

Também é possível especular no sentido de que o OEA encontraria fundamento no AFC, tratado internacional devidamente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 9.326/2018⁹³. Todavia, conforme se demonstrará a seguir, isso não se verifica.

O AFC foi concebido no âmbito da IX Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Bali, Indonésia, no ano de 2013. O acordo traz uma série de direitos e deveres criados com o fito de modernizar a administração aduaneira, simplificar os procedimentos e ampliar a cooperação entre os estados-membros no tocante à prevenção e ao combate aos delitos aduaneiros.

No que interessa ao OEA, dispõe o AFC:

ARTIGO 7: LIBERAÇÃO E DESPACHO ADUANEIRO DE BENS

(...)

7. Medidas de Facilitação do Comércio para operadores autorizados

7.1 Cada Membro estabelecerá medidas adicionais de facilitação de comércio relacionadas a formalidades e procedimentos de importação, exportação, ou trânsito, nos termos do parágrafo 7.3, para os comerciantes que atendam a critérios específicos, doravante denominados operadores autorizados. Alternativamente, um Membro poderá oferecer tais medidas de facilitação do comércio por meio de procedimentos aduaneiros disponíveis de maneira geral a todos os operadores, e não estará obrigado a estabelecer um regime separado.

⁹³ Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm - Acesso em 19/02/2020

7.2 Os critérios especificados para qualificar-se como operador autorizado estarão relacionados ao cumprimento ou o risco de não cumprimento, dos requisitos especificados nas leis, regulamentos ou procedimentos de um Membro.

(a) **Tais critérios, que serão publicados, poderão incluir:**

(i) **um histórico adequado de cumprimento de leis e regulamentos aduaneiros e demais legislação relacionada;**

(ii) **um sistema de gestão de registros que permita os controles internos necessários;**

(iii) **solvência financeira, incluindo, conforme o caso, a prestação de uma caução ou garantia suficiente; e**

(iv) **a segurança da cadeia de suprimentos.**

(b) **Tais critérios não deverão:**

(i) **ser concebidos ou aplicados de forma a permitir ou criar discriminação arbitrária ou injustificável entre operadores quando prevalecerem as mesmas condições; e**

(ii) **restringir a participação de pequenas e médias empresas, na medida do possível.**

7.3 As medidas de facilitação do comércio estabelecidas nos termos do parágrafo 7.1 incluirão pelo menos três das seguintes medidas 7:

(a) **menor exigência de documentação e informação, conforme o caso;**

(b) **menor índice de inspeções e exames físicos, conforme o caso;**

(c) **tempo de liberação agilizado, conforme o caso;**

(d) **pagamento diferido de direitos, tributos e encargos;**

(e) **utilização de garantias globais ou **garantias reduzidas**;**

(f) **uma declaração aduaneira única para todas as importações ou exportações realizadas em um determinado período; e**

(g) **despacho aduaneiro dos bens nas instalações do operador autorizado ou em outro lugar autorizado pela Aduana.**

7.4. Os Membros são incentivados a desenvolver sistemas de operadores autorizados com base em padrões internacionais, quando existam tais padrões, exceto quando tais padrões sejam um meio inadequado ou ineficaz para o cumprimento dos objetivos legítimos pretendidos.

7.5. A fim de reforçar as medidas de facilitação do comércio concedidas aos operadores, os Membros facultarão a outros Membros a possibilidade de negociar o reconhecimento mútuo de sistemas de operadores autorizados.

7.6. Os Membros compartilharão, no âmbito do Comitê, informações relevantes sobre sistemas de operador autorizado em vigor.

(grifos do autor)

Como se observa, o AFC, que é mais abrangente que o OEA, prevê que os operadores autorizados deverão ser destinatários de medidas adicionais de facilitação de comércio. Tais medidas podem ser concedidas a todos os operadores, ainda que não sejam autorizados, o que esvaziaria o sentido do OEA.

De todo modo, verifica-se que há certa coincidência do AFC com o SAFE e com a legislação brasileira de OEA, tais como, por exemplo, a necessidade de existência de bom histórico de cumprimento da legislação e de solvência financeira.

No artigo 7.3 do AFC, verifica-se que obrigatoriedade para que os estados-membros incluam, em sua legislação, pelo menos três das medidas de facilitação lá previstas, em rol exemplificativo. Algumas delas estão previstas no OEA brasileiro (redução de inspeções e agilização na liberação, por exemplo), porém em instrução normativa e não em lei.

Para o AFC, se lei ou instrução normativa tratando da sua regulamentação, pouco interessa. Caso o Brasil não cumpra com o tratado internacional, haverá violação de norma internacional que sujeitará o Brasil às penalidades do acordo. Por outro lado, a partir da perspectiva brasileira, vez que o OEA não foi possui guarida no AFC, seria prudente que o Brasil editasse lei para atender ao solicitado no tratado, o que traria mais segurança jurídica de que o conteúdo normativo do AFC seria cumprido pelo Brasil.

Ademais, o AFC traz disposições especiais⁹⁴ para países “em desenvolvimento” - classificação utilizada pelo Brasil – e para países de menor desenvolvimento. Também traz “categorias de disciplinas”⁹⁵, com prazos distintos para a implementação das medidas.

Por derradeiro, o AFC, distintamente da Diretriz do MERCOSUL e do SAFE, anteriormente mencionados, possui *status* de lei ordinária, entretanto ele não concebeu o OEA, mas apenas internalizou o compromisso assumido pelo Brasil junto à OMC e seus membros.

Tal compromisso prevê o estabelecimento de medidas de facilitação alinhadas com o que se espera de um programa de OEA, porém, como dito, não instituiu o OEA no Brasil. O ideal, repise-se, seria que o programa, em linha com os instrumentos internacionais, estivesse sedimentado em lei.

⁹⁴ SEÇÃO II DISPOSIÇÕES DE TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO MEMBROS E PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO RELATIVO MEMBROS
ARTIGO 13: PRINCÍPIOS GERAIS 1. As disciplinas contidas nos artigos 1º a 12 do presente Acordo serão implementadas por países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo Membros em conformidade com a presente Seção, que é baseada nas modalidades acordadas no Anexo D do Acordo-Quadro de Julho de 2004 (WT/L/579) e no parágrafo 33 e no Anexo E da Declaração Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC). 2. Serão prestados assistência e apoio à capacitação 16 para ajudar países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo Membros a aplicar as disciplinas do presente Acordo conforme sua natureza e abrangência. O alcance e o calendário de implementação das disciplinas do presente Acordo estarão relacionados com a capacidade de implementação de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo Membros. Enquanto um dado país em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo Membro continuar a carecer da capacidade necessária, a implementação da(s) disciplina(s) em causa não serão exigidas até que a capacidade tenha sido adquirida. 3. Os países de menor desenvolvimento relativo Membros só serão obrigados a assumir compromissos compatíveis com seu desenvolvimento, necessidades financeiras e comerciais ou suas capacidades administrativas e institucionais individuais. 4. Estes princípios serão aplicados por meio das disciplinas previstas na Seção II.

⁹⁵ ARTIGO 14: CATEGORIAS DE DISPOSIÇÕES 1. Há três categorias de disciplinas: (a) a Categoria A contém disciplinas que um país em desenvolvimento Membro ou de menor desenvolvimento relativo Membro designa para implementação a partir da entrada em vigor do presente Acordo, ou, no caso de um país de menor desenvolvimento relativo Membro, no prazo de um ano após entrada em vigor, conforme o Artigo 15. (b) a Categoria B contém disciplinas que um país em desenvolvimento Membro e de menor desenvolvimento relativo Membro designa para implementação em data posterior a um período de transição em seguimento à entrada em vigor do presente Acordo, conforme o Artigo 16. (c) a Categoria C contém disciplinas que um país em desenvolvimento Membro e de menor desenvolvimento relativo Membro designa para implementação em data posterior a um período de transição em seguimento à entrada em vigor do presente Acordo, e que requeira a aquisição de capacidade para implementação por meio de prestação de assistência e apoio à capacitação, conforme o artigo 16. 2. Cada país em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo Membro designará por si próprio, individualmente, as disciplinas que incluirá em cada uma das Categorias A, B e C.

3.2.5. CONVENÇÃO DE QUIOTO REVISADA (OMA):

Assim como com o AFC, também é possível entender que o OEA não tem fundamento legal na denominada Convenção de Quioto Revisada (CQR)⁹⁶, a qual somente foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 16/03/2020, quando foi publicado o Decreto n. 10.276/2020.⁹⁷

A Convenção Internacional Para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, celebrada em Quioto, Japão, em 1973, revisada em 1999, dispõe sobre uma série de medidas voltadas ao seguinte: *(i) eliminar as disparidades entre os regimes aduaneiros e as práticas aduaneiras das Partes Contratantes, que podem dificultar o comércio e as outras trocas internacionais; (ii) responder às necessidades do comércio internacional e das administrações aduaneiras em matéria de facilitação, simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras; (iii) assegurar a elaboração de normas adequadas em matéria de controle aduaneiro; e (iv) permitir que as administrações aduaneiras se adaptem às alterações significativas ocorridas no comércio e nos métodos e técnicas administrativas.*

Para alcançar tais objetivos, a convenção foi revisada, com vistas a *(i) assegurar que os princípios fundamentais dessa simplificação e harmonização sejam vinculantes para as partes contratantes; (ii) permitir às administrações aduaneiras dotar-se de procedimentos apoiados em métodos de controle apropriados e eficazes; e (iii) alcançar um elevado grau de simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras - o que constitui um dos objetivos essenciais do Conselho de Cooperação Aduaneira - contribuindo assim eficazmente para o desenvolvimento do comércio internacional.*

Como se observa, as premissas e objetivos estabelecidos pela CQR estão relacionados com alguns dos objetivos (agilidade, previsibilidade, por exemplo) e princípios (ex.: facilitação

⁹⁶ A Convenção Internacional sobre a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Aduaneiros, conhecida como Convenção Revisada de Quioto, foi desenvolvida no âmbito da OMA e é o modelo para procedimentos aduaneiros modernos e eficientes no século XXI. O Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - Convenção de Quioto foi concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999, e entrou em vigor internacional em 3 de fevereiro de 2006.

⁹⁷ O Congresso Nacional Brasileiro aprovou o Tratado por meio Decreto Legislativo nº 56, de 18 de junho de 2019. Em razão dessa aprovação, o governo brasileiro depositou, junto à Organização Mundial de Aduanas, em 5 de setembro de 2019, o instrumento de adesão ao Protocolo, e que este entrou em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo, em 5 de dezembro de 2019.

e simplificação) do OEA, entretanto tal convenção, em que pese dispor sobre medidas para pessoas autorizadas, não pode ser considerada um marco “legal” para o programa brasileiro.

Os dispositivos da CQR que se relacionam com o OEA são os seguintes:

Procedimentos especiais para pessoas autorizadas

3.32. Norma Transitória⁹⁸

Para as pessoas autorizadas que satisfaçam certos critérios fixados pelas Administrações Aduaneiras, nomeadamente por terem antecedentes abonatórios em matéria aduaneira e utilizarem um sistema eficaz de gestão dos registos comerciais, as Administrações Aduaneiras deverão prever:

- a autorização de entrega das mercadorias mediante a apresentação da informação mínima necessária para identificar as mercadorias e para permitir que a declaração definitiva seja completada posteriormente;

- a liberação das mercadorias nas instalações do declarante ou em qualquer outro local autorizado pelas Administrações Aduaneiras;

- e, além destes e na medida do possível, outros procedimentos especiais, tais como:

- a apresentação de uma única declaração de mercadorias para todas as importações e exportações que tiverem lugar durante um período determinado, sempre que tais operações sejam efetuadas frequentemente pela mesma pessoa;

- a possibilidade de as pessoas autorizadas utilizarem seus próprios registos comerciais para procederem à autoliquidação dos direitos e demais imposições exigíveis, e, quando apropriado, assegurarem conformidade com as demais disposições aduaneiras;

- a apresentação da declaração de mercadorias mediante inscrição nos registos da pessoa autorizada, a completar posteriormente por uma declaração de mercadorias complementar.

Como se verifica, no plano da convenção, o Brasil, ainda que por instrução normativa, já cumpriu o requisito de “prever” tratamento distinto para pessoas autorizadas. Por certo, se o tratamento estivesse garantido por lei em sentido estrito, a possibilidade de que o Brasil

⁹⁸ A Convenção de Quioto original tinha mais de trinta anexos, sendo permitido que os signatários aderissem a um ou a outro, o que tornava difícil saber a regra válida em cada Estado, o que enfraqueceu a convenção. Em 1995, após o sucesso do GATT/1994, a OMA decidiu por reformular a Convenção de Quioto, de maneira a tornar sua aplicação mais uniforme. Além disso, ao invés de manter diversos anexos facultativos, estabeleceu um geral (com dez capítulos), obrigatório (que não admite reservas), pois contém os elementos essenciais do acordo. Nos anexos específicos, houve por bem deixar os temas menos relevantes, que poderiam ser objeto de adesão (ou não) dos membros. O anexo geral é composto por “normas” e “normas transitórias”, sendo esta, em verdade, nada mais que os Estados têm um período de graça (carência) maior. Nos termos do artigo 13, item 2, da CQR, os Estados têm prazo de sessenta meses, após a entrada em vigor para a parte contratante, para aplicar a norma transitória. Considerando que o Brasil se vinculou, no plano internacional, em 5/9/2019, as disposições ali contidas somente terão força em dezembro de 2024, sendo possível a solicitação e concessão de prorrogação.

deixasse de cumprir o acordo seria menor, visto o grau de segurança trazido pela lei, o que não ocorre com uma norma infralegal.

3.2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS E O OEA:

Pelo exposto, é possível concluir que as normas internacionais analisadas não conferem ao OEA brasileiro *status* de lei. Ainda que se possa considerar que o Brasil esteja em consonância com as diretrizes internacionais, vez que, efetivamente, implementou um programa de facilitação aduaneira, o meio utilizado para tanto (via instrução normativa) é juridicamente frágil, vez que se subordina à discricionariedade da RFB.

Dentre as diversas classificações dos tratados internacionais se encontra uma que leva em consideração a natureza das normas. Por ela, os tratados são divididos entre tratados-contrato e tratados-lei (ou tratados-normativos). Por meio dos primeiros, contratos, os envolvidos estabelecem uma espécie de negócios jurídico sinalagmático, sendo bastante comum nos tratados de comércio internacional. Já nos segundos, normativos, o tratado contém uma norma de direito para uniformizar condutas⁹⁹.

Os tratados-norma, portanto, produzem regras jurídicas, em regra, comuns às partes sem, contudo, estabelecerem uma contraprestação específica. Já os tratados-contrato estabelecem direitos e obrigações recíprocos, que alcançam, em regra, eliminação ou redução de tributos e/ou eliminação de barreiras. Essa classificação ganha relevância no Brasil por conta do entendimento jurisprudencial no sentido de que somente os tratados-contrato podem prevalecer sobre as normas internas de ordem tributária¹⁰⁰.

Com efeito, os tratados aqui analisados podem ser classificados como tratados-norma, vez que abrangem regras jurídicas comuns às partes, todavia, como esclarecido, não instituem um programa de OEA, muito embora disponham sobre regras e diretrizes para um programa do tipo.

⁹⁹ REZEK, José Francisco. Direito internacional público / Francisco Rezek. – 12. ed. ver. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2010.

¹⁰⁰ VARELLA, Marcelo D. Direito internacional público / Marcelo D. Varella. – São Paulo : Saraiva, 2009.

Assim sendo, ainda que no plano jurídico internacional o Brasil tenha se comprometido em estabelecer mecanismos de facilitação que levem em consideração operações com operadores autorizados, não se pode asseverar que tais normas trazem o supedâneo legal capaz de ser regulamentado por normas infralegais.

Ainda que fosse razoável considerar que o OEA brasileiro tivesse sua instituição fundamentada em tratado internacional, remanesceria a dúvida sobre a possibilidade de que a norma jurídica oriunda de fonte do DIP ficasse blindada dos efeitos de eventual lei interna incompatível com o tratado. Isso porque, se entendido que a norma internacional de OEA tivesse natureza tributária e fosse do tipo contrato, com base no art. 98 do CTN, ela prevaleceria sobre a legislação nacional com ela incompatível, independentemente do aspecto cronológico.

Por outro lado, caso o tratado do OEA fosse definido como tratado aduaneiro, consoante entendimento jurisprudencial em vigor, teria ele *status* de lei ordinária não protegido pelo indigitado art. 98 do CTN, isto é, poderia ser derogado ou revogado por lei interna com ele incompatível.

Como a distinção entre Direito Aduaneiro e Direito Tributário é objeto de controvérsia na doutrina brasileira, definir normas internacionais de facilitação comercial – e de OEA – como aduaneira ou tributária produziria mais ou menos segurança jurídica ao programa brasileiro. A maioria dos doutrinadores do Brasil classifica como tributário diversos tratados de ordem aduaneira, tendo em conta seus reflexos tributários.¹⁰¹

3.3. CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BRASILEIRO:

Como visto, inspirado e orientado por normas de DIP, o OEA brasileiro, ainda que não possua previsão em lei, tem como características, para além dos princípios e objetivos já apresentados, as seguintes:

¹⁰¹ TREVISAN, Rosaldo. O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional / Rosaldo Trevisan. – São Paulo : Aduaneiras : Lex Produtos Jurídicos, 2017.

- i. A designação de OEA como interveniente em operação de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título, entretanto há rol taxativo;
- ii. A voluntariedade para ingresso no programa e para cumprimento voluntário dos critérios de segurança aplicados à cadeia logística e/ou das obrigações tributárias e aduaneiras, conforme a modalidade de certificação;
- iii. Por ser programa voluntário, a não adesão não implica em impedimento ou limitação na atuação do interveniente em operações regulares de comércio exterior, ou seja, o interveniente que optar por não compor o programa não será prejudicado;
- iv. Possui apenas duas modalidades de certificação (OEA-S e OEA-C);
- v. A concessão de benefícios gerais e específicos, por modalidade, função ou grau de conformidade;
- vi. A certificação é baseada na avaliação do processo de gestão de riscos relacionados com as operações de comércio exterior;
- vii. Há necessidade de manutenção de atendimento aos critérios e requisitos, bem como de realização periódica de revisão da certificação;
- viii. A possibilidade de exclusão do Programa em razão de pedido apresentado pelo interveniente;
- ix. A existência de “fórum consultivo”, desvinculado da administração pública, voltado ao atendimento de demandas relacionadas com o Programa; e
- x. A possibilidade de aplicação de sanções administrativas (advertência, suspensão ou cassação).

3.4. REQUISITOS E CRITÉRIOS DO PROGRAMA

De acordo com as instruções normativas que orientam o programa, o OEA possui **requisitos**, ou seja, condições para o ingresso e manutenção, bem como **critérios**, isto é, parâmetros para fins comparativos.

Há requisitos de admissibilidade (Apêndice III) e requisitos vinculados aos critérios de elegibilidade (Apêndice IV) e, de segurança (Apêndice V) e de conformidade (Apêndice VI).

Ao se analisar os requisitos de admissibilidade, verifica-se que o modelo brasileiro, em que pese os esforços retóricos para caracterizar o programa como sendo mecanismo para aferir a conformidade aduaneira, conhecida globalmente como *Trade Compliance*, prescreve o preenchimento de condições tipicamente tributárias, tais como (i) a Adesão ao Domicílio Tributário Eletrônico (DTE) e (ii) a necessidade de comprovação de regularidade fiscal, por meio da Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND).

Em relação aos demais requisitos, vinculados aos “critérios” de elegibilidade e específicos por modalidade, primeiro se faz necessário distinguir os termos, “critério” e “requisito”.

Por critério, dentre as definições existentes, tem-se a seguinte: “*Padrão que serve de base para avaliação, comparação e decisão*”¹⁰². Por requisito, verificam-se as seguintes definições: “*Condição ou exigência imprescindível a que se deve satisfazer para alcançar determinado fim; e “Exigência legal necessária para que um ato jurídico seja validado; condição*”¹⁰³.

Com efeito, apesar da norma reguladora do programa prescrever que o OEA é aquele que cumpre voluntariamente determinados “critérios” (de elegibilidade e específicos, por modalidade), ou seja, determinados padrões, tais “padrões” não estão objetivamente previstos na legislação, o que traz insegurança jurídica para os intervenientes, visto que, dependendo da

¹⁰² MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=crit%C3%A9rio>. Acesso em 15/04/2020.

¹⁰³ MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=crit%C3%A9rio>. Acesso em 15/04/2020.

equipe e/ou agente responsável pela análise do seu requerimento de inclusão (ou do responsável pela manutenção), os resultados poderão ser diferentes para situações equivalentes.

Os denominados “critérios” mencionados pela legislação do OEA, em verdade são elementos que devem observar determinados padrões, os quais são observados no caso de o interveniente demonstrar que atende satisfatoriamente aos requisitos constantes dos anexos às instruções normativas.

Ocorre que os requisitos obrigatórios, relativos aos denominados “critérios” que culminariam no atendimento de padrões que permitiriam que a autoridade avaliasse, comparasse e decidisse pela inclusão ou exclusão de determinado operador do programa, também não são objetivos, o que, da mesma maneira, provoca insegurança jurídica e pode resultar em ato administrativo não isonômico.

A título meramente exemplificativo, com o fito de ilustrar o risco de que tratamentos distintos sejam dados para situações idênticas ou similares, se apresentam, a seguir, algumas hipóteses relacionadas com os “requisitos previstos para os critérios” do Programa:

- i. Critério de Elegibilidade – Histórico de cumprimento da legislação aduaneira:
 - a. Objetivo: Evitar reincidência de infração à legislação aduaneira.
 - b. Requisito: Devem ser adotadas medidas destinadas a prevenir a recorrência de infrações graves ou reiteradas à legislação aduaneira cometidas nos últimos 3 (três) anos.
 - c. Análise:
 - i. O critério (histórico de cumprimento da legislação aduaneira) significa que o interessado (ou certificado) deve demonstrar que cumpre a legislação aduaneira, por meio da adoção de medidas que previnam a recorrência de infrações graves ou reiteradas cometidas nos últimos três anos.

- ii. Por primeiro, a legislação não define o que sejam infrações leves, médias e graves. Também não informa o que se considera “reiterada”, nem tampouco define o que são medidas que previnam a recorrência.
 - iii. Além de se considerar as diversas variáveis possíveis, a análise do atendimento ao requisito, provavelmente, produzirá resultados diferentes dependendo de quem realiza a análise. Por exemplo, um agente fiscal pode considerar grave o embarque de mercadoria antes da aprovação da licença de importação. Outro pode considerar que tal evento seja irrelevante para os fins do OEA.
- ii. Critério de Segurança – Gestão de parceiros comerciais – Seleção de parceiros comerciais:
 - a. Objetivo: Evitar parcerias que comprometam a segurança da cadeia logística internacional.
 - b. Requisitos: Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para seleção de parceiros comerciais; O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de riscos relacionados com a segurança da cadeia logística; O procedimento deve priorizar a contratação de parceiros comerciais certificados como OEA no Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas, comprovados por meio de documentação idônea; e o procedimento deve estabelecer que parceiros comerciais não certificados como OEA demonstrem atendimento aos níveis de segurança, conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA, de acordo com sua função na cadeia logística.

c. Análise:

- i. O risco de que se verifiquem tratamentos distintos para situações parecidas é inerente à amplitude dos requisitos, pois não há regras objetivas que estabeleçam quem são os parceiros comerciais, nem como se determina a aplicação obrigatória.
- ii. Não há regramentos que estabeleçam como deve ser realizada a análise de risco dos parceiros.

iii. Critério de Conformidade – Classificação Fiscal de Mercadorias:

- a. Objetivo: Assegurar o registro de declarações aduaneiras com mercadorias corretamente enquadradas na NCM.
- b. Requisitos: Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para classificação fiscal das mercadorias nas declarações aduaneiras; Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que as mercadorias sejam enquadradas no código NCM correto; e Referido controle deve assegurar o correto tratamento tributário e administrativo decorrente da classificação fiscal

c. Análise:

- i. Novamente, os requisitos não permitem que o interveniente compreenda de forma cristalina o que deve ser realizado em relação à classificação fiscal, nem tampouco garante que a atividade de avaliação dos procedimentos e controles apresentados como evidências ao atendimento dos requisitos serão avaliados da mesma maneira por dois ou mais agentes da autoridade certificadora.

Como o presente trabalho se presta a avaliar aspectos jurídicos do programa, vale tentar buscar interpretar e contextualizar juridicamente os critérios e respectivos requisitos. Tal

atividade será realizada adiante, em tópico que irá tratar das “boas práticas tributárias e aduaneiras”.

O que não se pode admitir é que o caráter voluntário do programa retira o caráter obrigacional, no sentido jurídico, dos critérios e requisitos, ou seja, o OEA, ainda que não obrigatório, exige o cumprimento de uma série de obrigações aduaneiras.

O CTN contém dois tipos de obrigação, a principal e a acessória. A primeira consiste em um “dar”, pagar o tributo e/ou multa. Já a segunda, em um “fazer” ou “não fazer”, distintamente do Direito Privado, independe da primeira, isto é, estranhamente, o “acessório não segue o principal”¹⁰⁴.

No caso dos requisitos e critérios do OEA, não é possível associá-los à espécie das “obrigações tributárias principais”, visto não prescreverem regras para o pagamento de tributos. Seria possível, portanto, classificá-los como “obrigações tributárias acessórias”, vez que prescrevem uma série de obrigações de “fazer” (ex. *Devem ser adotadas medidas destinadas a prevenir a recorrência de infrações graves ou reiteradas à legislação aduaneira cometidas nos últimos 3 (três) anos.*) e de “não fazer” (*Estacionamentos de veículos não devem ser próximos às áreas de manuseio e de armazenamento de carga.*).

Em que pese a aparente proximidade com o grupo das “obrigações tributárias acessórias”, análise mais detida da designação prevista no CTN resulta na impossibilidade, ao menos absoluta, de classificação das obrigações do OEA nessa categoria. Veja-se:

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

¹⁰⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário / Luís Eduardo Schoueri. – São Paulo : Saraiva, 2011.

Como se verifica, a “obrigação acessória” decorre da **legislação tributária** e objetiva garantir, em última análise, **o recolhimento tempestivo e adequado dos tributos**. Classificar as obrigações do OEA como absolutamente como “obrigações tributárias acessórias” seria considerar que o programa se presta, única e exclusivamente, a garantir a arrecadação e a fiscalização dos tributos decorrentes das operações de comércio exterior. Pelo que já foi exposto e pelo que ainda será, não é isso que se verifica, ainda que alguns dos critérios (e seus requisitos) estejam conectados com a arrecadação fiscal.

Assim, uma vez que não se afeiçoam com as obrigações tributárias, poderiam ser classificados como “obrigações aduaneiras”, necessárias para o ingresso e permanência no programa. Tal assertiva parece mais adequada e compatível com o contexto. A questão, entretanto, é que não há um código aduaneiro (similar ao tributário) que estabeleça a definição (e delimitação) de obrigações aduaneiras principais e acessórias.

Além da inexistência de código aduaneiro, a principal lei aduaneira brasileira, o DL 37/1966, não contém dispositivos que esclareçam sobre as obrigações aduaneiras. Entretanto, para o Professor Caparroz, 2019¹⁰⁵, um dos princípios que norteiam o Direito Aduaneiro é o da “Discrecionariedade na solução de questões de caráter não tributário: discrecionariedade, nas palavras de Bandeira de Mello, é a “margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal”.

De acordo com o citado professor¹⁰⁶, “o direito aduaneiro, ao contrário do sistema tributário, possui várias hipóteses de emprego da discrecionariedade, como na aplicação das medidas de defesa comercial (direitos antidumping e medidas compensatórias), bem como nos casos de regimes aduaneiros especiais, cuja concessão depende, em certa medida, de uma análise subjetiva da autoridade aduaneira, (...)”.

¹⁰⁵ CAPARROZ, Roberto. Comércio internacional e legislação aduaneira esquematizado® / Roberto Caparroz – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019, p. 725/726.

¹⁰⁶ CAPARROZ, Roberto. Comércio internacional e legislação aduaneira esquematizado® / Roberto Caparroz – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019., p. 726.

Com efeito, no caso do OEA, sem que as bases e principais comandos (que inovam o Direito) estejam previstas em norma legal, além da óbvia fragilidade do programa em relação aos intervenientes e ao próprio controle e proteção do território nacional (entrada e saída), há severo risco de que o tratamento discricionário encontre óbice na Constituição da República, no que tange à sua legalidade e/ou ao possível comprometimento da garantia de tratamento isonômico.

3.5. PRAZO DE PERMANÊNCIA NO PROGRAMA:

O termo “prazo” revela um período, o qual pode ser determinado ou indeterminado. Para o OEA, esse substantivo é de extrema relevância para a viabilidade e sucesso do programa. Isso porque, ao final e ao cabo, o elemento motivador, aquele que inspira e convence o interveniente a pleitear, é o tempo em que irá experimentar os benefícios do programa.

Para tanto, faz-se necessário que a certificação seja conferida ao interveniente que pleiteá-la. De acordo com a legislação em vigor, o prazo total é de, no máximo, 105 (cento e cinco) dias¹⁰⁷ contados do protocolo do requerimento. Em caso de solicitação de informações ou documentos adicionais, haverá suspensão da contagem até o que interveniente atenda o quanto exigido.

Apesar de não previsto na legislação, por se tratar de suspensão e não de interrupção, uma vez atendido ao solicitado, o prazo volta a contar, mantendo-se no cômputo o prazo de ocorrido até que a suspensão se operasse.

A certificação é concedida em caráter **precário**, por prazo indeterminado, entretanto, consoante disposto na legislação, a certificação **não implica homologação** pela autoridade certificadora das informações prestadas por ocasião do pedido de certificação.

A concessão em caráter **precário** não parece ser adequada, pois além do termo remeter a algo “insuficiente”, certificar de forma precária parece ser incompatível com a essência do

¹⁰⁷ IN RFB n. 1.985/2020: Art. 20. O prazo para conclusão da análise do requerimento de certificação será de até: I - 15 (quinze) dias, para os requisitos de admissibilidade, contado da data de juntada dos documentos que comprovem o cumprimento dos requisitos elencados no art. 17; e II - 90 (noventa) dias, para os critérios de elegibilidade e para os critérios específicos por modalidade, contado da data da decisão pela admissibilidade do requerimento.

programa, a confiança, bem como com o procedimento que norteou a certificação (análise de informações e documentos por período aproximado de três meses).

Nesse passo, se a ideia é conceder uma certificação provisória, melhor seria a adoção desse termo, bem como a certificação automática, sujeita a validação ulterior por parte da aduana. Não parece ter sentido exigir denso procedimento, com alto volume de informações e documentos, para, após longo tempo, certificar precariamente o interveniente.

Na mesma linha, também não tem sentido consignar que a certificação não implica em homologação das informações prestadas. Caso não houvesse a homologação, não haveria certificação. Aparentemente, consignar que a certificação se dá de forma precária e que não configura homologação ao que fora apresentado, quer significar que a aduana, legisladora e executora da certificação do OEA, busca se eximir de responsabilidade por eventuais falhas que praticar durante o procedimento de verificação, o que, provavelmente, não ocorreria se o programa fosse concebido por lei.

Se a intenção foi esclarecer que a certificação não é definitiva e que poderia ser revista, teria seguido melhor a legislação se apenas tivesse prescrito que a certificação teria prazo limitado e que poderia ser suspensa ou cancelada em caso de desatendimento aos pressupostos e requisitos.

Ambos os aspectos aqui mencionados são incompatíveis com alguns dos caros princípios que devem nortear as atividades da administração pública, constantes do art. 37¹⁰⁸ da CRFB. Exigir que o administrado preste relevante volume de documentos e informações para que obtenha, após dilatado período, a certificação “precária e não homologada”, pode-se mostrar incompatíveis com os mencionados princípios.

Pois bem. Uma vez certificado, o interveniente deve, para que permaneça no programa, manter o atendimento aos requisitos e níveis de risco.¹⁰⁹ A manutenção será objeto de

¹⁰⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹⁰⁹ Art. 23. Para fins de permanência no Programa, caberá ao OEA manter o atendimento aos requisitos e critérios necessários para a obtenção da certificação e às demais disposições constantes desta Instrução Normativa. (IN RFB 1.985/2020)

monitoramento, por meio de acompanhamento permanente da autoridade certificadora. Novamente, a legislação não esclarece em que medida o acompanhamento permanente se dará, muito embora o termo permanente remeta à ideia de algo iterativo, contínuo.

De acordo com a RFB, a *“ocorrência de quaisquer fatos que comprometam o atendimento dos requisitos e critérios para a manutenção deverá ser comunicado à autoridade”*¹¹⁰. Esclarece ainda que a RFB *“deverá ser consultada quando houver dúvida quanto à relevância dos fatos”*¹¹¹. Novamente, a legislação dá margem para diferentes interpretações e tratamentos.

Parece ser louvável a previsão de que o interveniente pode consultar previamente a autoridade para saber se o evento é ou não relevante. Ao fazer isso, contudo, já procederá com a notificação. Melhor seria a divulgação de lista, ainda que exemplificativa, de eventos potencialmente incompatíveis com o programa.

Em que pese a razoabilidade e sentido do constante da disposição normativa, ou seja, sobre a necessidade de manutenção das condições para que a certificação e consectários benefícios sejam mantidos, o problema está no meio adotado para avaliação das condições, na identificação de eventuais desvios e, em especial, na aplicação de sanções.

Como visto, diversos são os requisitos, gerais e específicos, relacionados com o programa, porém, como não existem paradigmas, a tarefa se torna árdua e de difícil execução, tanto pelo setor público quanto pelo privado. Veja-se, exemplificativamente:

- i. O que deve ser considerado como fato que possa comprometer o atendimento aos requisitos e critérios do programa? A resposta não é simples e não será encontrada em materiais de apoio desenvolvidos pela RFB que apenas repliquem o texto normativo. A RFB poderia, por exemplo, com base no monitoramento contínuo que, teoricamente, realiza perante os intervenientes

¹¹⁰ Art. 23, § 3º O OEA deverá comunicar à EqOEA a ocorrência de quaisquer fatos que comprometam o atendimento aos requisitos e aos critérios necessários para a manutenção da certificação. (art. 20, IN 1.985/2020).

¹¹¹ Art. 23, § 4º A EqOEA deverá ser consultada quando houver dúvida quanto à relevância dos fatos a que se refere o § 3º. (art. 20, IN 1.985/2020).

certificados, editar uma lista dinâmica de eventos nocivos ao programa que foram efetivamente verificados e analisados.

- ii. Qualquer evento (fato) supostamente incompatível com o programa, ainda que isoladamente, deve ser comunicado, ou somente um conjunto de fatos que representem aumento do risco? A resposta parece simples, bastando registrar que qualquer evento incompatível, isolado ou iterativo, é relevante. Novamente, isso não garantiria a necessária segurança jurídica. Assim como sugerida no item anterior, poder-se-ia, com base no histórico de eventos apurados, ser editada uma lista de eventos incompatíveis.
- iii. Em caso de dúvidas sobre a relevância do evento para o programa, é dever ou faculdade realizar a consulta? Há um gabarito para avaliação ou há risco de que avaliações e/ou orientações distintas sejam produzidas, o que tornaria a discricionariedade não isonômica? A análise literal do texto normativo indica que o interveniente tem o dever de consultar se tiver dúvida. O problema é que, se não houver dúvida, não se deve consultar, o que fragiliza o propósito. Não há gabarito, de modo que, sim, há risco de avaliações discriminatórias e desprovidas de equidade.

Aqui, novamente, a crítica não recai sobre o “o que”, mas, sim, sobre o “como”. Um programa dessa envergadura demanda segurança jurídica robusta, aspecto que somente pode ser alcançado com a previsão das regras principais em lei e das regras executivas, com o necessário detalhamento, em atos infralegais direcionados a orientar a fiscalização. Manter o programa em ato normativo genérico, criado por quem avalia o atendimento aos critérios e preenchimento dos requisitos é incompatível com o ordenamento jurídico, pois viola a legalidade.

Com efeito, o que se verifica é a inexistência de lei em sentido estrito, assim como um conjunto de regras veiculadas por norma infralegal, o que dá margem à distintas interpretações e aplicações, possibilitando a prevalência da subjetividade e do desiderato não isonômico.

3.6. ANÁLISE JURÍDICA DOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA

Conforme mencionado anteriormente, ainda que desprovido de legalidade, o OEA brasileiro oferece, a exemplo do que ocorre em outros países e inspirado por normas internacionais não vinculantes, oferece benefícios que se relacionam com a temática da “facilitação dos procedimentos aduaneiros”.

A rigor, o programa não confere incentivos ou benefícios fiscais, ao menos diretamente, ou seja, não há renúncia fiscal atrelada ao OEA. De toda sorte, verifica-se que aos certificados, especialmente nas funções de importador e de exportador, são ofertados alguns benefícios aduaneiros que produzem reflexos na relação jurídica tributária, tais como a celeridade na resolução de consultas sobre a classificação fiscal de bens e mercadorias e a oferta de “ponto de contato” para esclarecimento sobre procedimentos aduaneiros.

Parte dos benefícios são conferidos de forma geral, isto é, independentemente da modalidade de certificação. Outros são conferidos de maneira específica, levando-se em conta o tipo de certificação, a função do operador ou o grau de conformidade.

A segregação dos benefícios em categorias, gerais e específicos, parece razoável, visto que as características inerentes às modalidades exigem benefícios distintos para que se tornem mais atrativas.

Também há previsão de variação em razão do tipo de “função” (importador e/ou exportador, agente de carga, operador aeroportuário, Redex, transportador, operador portuário e depositário). Em que pese a mencionada previsão, análise mais detida da legislação demonstra que a variação é módica, o que pode desestimular a participação das funções distintas da de importador e de exportador. Mais adiante, tal aspecto será objeto de análise particular.

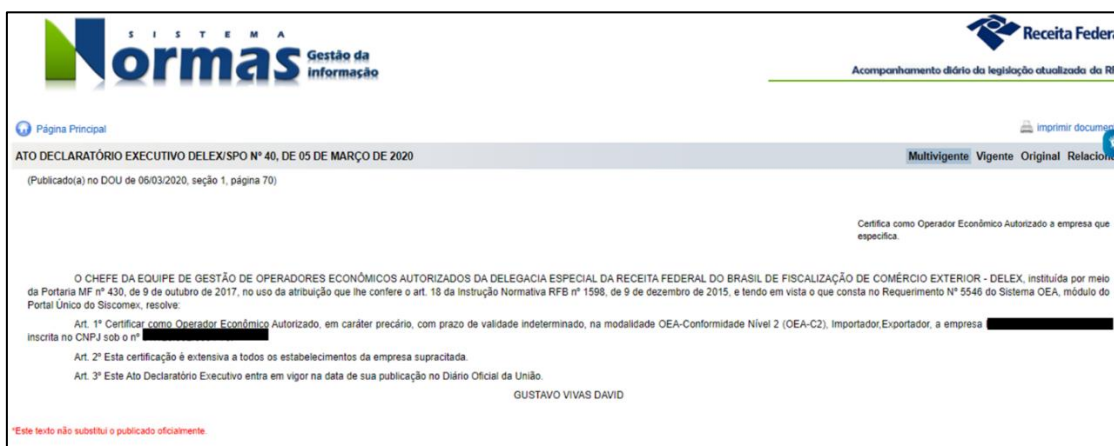
3.6.1. BENEFÍCIOS DE CARÁTER GERAL

Os benefícios de caráter geral são assim denominados por alcançar todas as modalidades do programa, muito embora, como se verá, não são compatíveis com todas as funções. A seguir, tais benefícios serão analisados unitariamente e, ao final, um quadro demonstrará a compatibilidade do benefício com as funções previstas.

3.6.1.1. DIVULGAÇÃO DO NOME DO OPERADOR NO ENDEREÇO OFICIAL DA ADUANA ABRASILEIRA NA INTERNET

A certificação do operador é veiculada por meio da publicação oficial de ato administrativo (Ato Declaratório Executivo), o qual traz, dentre outros, a identificação do operador e a modalidade de certificação. A seguir, exemplificativamente, imagem de uma certificação conferida:

Figura 7 – Exemplo de Ato Declaratório - Certificação¹¹²



Como se observa, além da publicação da certificação em veículo oficial da administração (Diário Oficial da União), a aduana disponibiliza a informação, salvo se o interveniente não autorizar, em seu sítio na internet, o que, caso se verifique, parece ser incompatível com o espírito internacional do programa, em especial para com os princípios que norteiam as atividades da OMC e da OMA, vez que não haverá a necessária publicidade exigida por tais entidades.

Noutro giro, a aduana não publica atos administrativos que divulguem os pedidos de certificação arquivados (caso não atenda aos requisitos de admissibilidade) nem os indeferidos (em caso de não atendimento aos critérios e requisitos de elegibilidade e/ou específicos de cada

¹¹² Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=107442> – acesso em 24/07/2020.

modalidade). Esta medida, além de incompatível com o princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37¹¹³ da Magna Carta, vai de encontro com os princípios do próprio programa.

Como mencionado anteriormente, a decisão acerca do pleito de certificação não é protegida por sigilo fiscal, orientado pela Constituição Republicana¹¹⁴ e normatizado pelo CTN¹¹⁵. O direito à intimidade, insculpido na norma maior, revela a proteção à vida privada, abrangendo tanto pessoas naturais quanto pessoas jurídicas. Nessa linha, é imperioso que as informações fiscais sob guarida da Receita Federal do Brasil fiquem abrigadas¹¹⁶, salvo, por óbvio, se não estiverem sob o manto do sigilo e, pelo contrário, se sua divulgação representar a expressão da vontade constitucional, em homenagem, como mencionado, ao preceito de publicidade. É o que ocorre com o OEA.

Com efeito, não sendo o resultado do pleito de certificação objeto de sigilo fiscal, caso a decisão seja pelo arquivamento ou pelo indeferimento, assim como o deferimento e levado ao conhecimento da sociedade, aqueles também deveriam ser. Se o propósito do benefício ora analisado é o de que o público em geral, nacional e/ou estrangeiro, tome conhecimento de que determinada entidade foi certificada, gozando da chancela de operador econômico autorizado, também seria razoável que a entidade não certificada tivesse o resultado da análise divulgado.

¹¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹¹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ... X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹¹⁵ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001) § 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001) I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) § 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) III – parcelamento ou moratória. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

¹¹⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

No caso de transportadores e depositários, intervenientes que, como se verá, possuem poucos benefícios específicos, um dos estímulos fomentados pela aduana, para que ingressem no programa, é o de que os tomadores de serviço, importadores e exportadores, darão preferência à contratação de empresas certificadas, pois tal medida é considerada *boa prática* pela aduana. Se tais intervenientes não alcançarem a certificação, tendo seu requerimento indeferido, por exemplo, os tomadores de serviço não terão conhecimento disso.

Nesse passo, De Santi, 2014, p. 357/356, se posiciona no sentido de que “o segredo fiscal não pode comprometer a segurança jurídica pela assimetria de informação em nome do argumento altruísta, segundo o qual o segredo fiscal existe para proteger a livre concorrência, a privacidade, a intimidade do contribuinte e procedimentos formais históricos. As consequências do abuso do segredo fiscal são: difusão de insegurança jurídica sistêmica, fomento exponencial da indústria do contencioso fiscal e bloqueio e não submissão da administração pública ao controle social dos seus atos.”

Em relação aos pleitos arquivados e indeferidos, a RFB se limita a informar os dados estatísticos, sem fornecer detalhes sobre. Veja-se:

Figura 8 – Estatísticas do OEA – Visão Geral¹¹⁷



Em conclusão, tecnicamente, não parece que a divulgação no nome do operador na *webpage* da RFB seja um benefício de grande vulto, muito embora não se tenha conhecimento de pesquisas que indiquem que essa divulgação provoque, por exemplo, aumento de negócios para o interveniente.

De todo modo, ao não divulgar o interveniente e o resultado da negativa é prejudicial ao programa, vez que se mostra incompatível com os princípios do OEA e com o interesse de toda a sociedade, vez que, sem que ocorra a publicação das deliberações da administração pública, restaria violado o direito fundamental de receber informações de interesse coletivo, previsto no art. 5º, inciso XXXIII¹¹⁸.

¹¹⁷ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> – acesso em 24/07/2020.

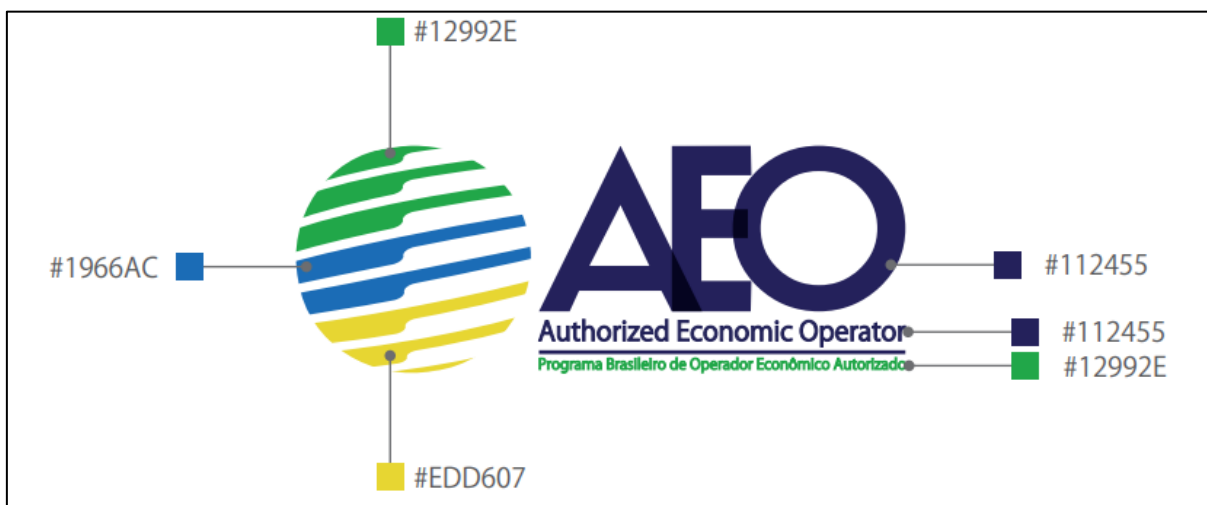
¹¹⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Um olhar mais atento ao gráfico apresentado pouco antes, demonstra que em torno de **42% (quarenta e dois por cento) dos requerimentos são arquivados ou indeferidos**, ou seja, a questão é relevante e a divulgação dos intervenientes e do despacho decisório, preservando informações protegidas por sigilo, provavelmente reduziria o custo de oportunidade da administração pública, que receberia menos e mais qualificados pedidos de certificação, privilegiando o princípio da eficiência, o qual, segundo Roberto Caparroz de Almeida¹¹⁹, é o mais importante de todos.

3.6.1.2. AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DA MARCA DO PROGRAMA

A marca do programa, a seguir apresentada, foi objeto de projeto gráfico desenvolvido em parceria entre a Assessoria de Comunicação Institucional (ASCOM) e a Subsecretaria de Administração Aduaneira (SUANA). A marca foi divulgada ao público no mês de dezembro do ano de 2014, data em que a RFB oficialmente lançou o programa.

Figura 9 – Marca OEA¹²⁰



De acordo com a legislação, a utilização da marca é licenciada ao operador certificado, o qual poderá associá-la à sua e vinculá-la a qualquer ativo, físico (prédios e veículos, por

¹¹⁹ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=PQ7xvwcj6q0> – Acesso em 24/07/2020.

¹²⁰ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/biblioteca-do-oea/outros-materiais-oea/manual-da-marca-1/manual-da-marca> – acesso em 24/07/2020.

exemplo) ou digital (*website* ou *e-mail*, por exemplo), desde que respeitadas as regras constantes do “manual da marca”, aprovado por portaria da RFB¹²¹.

Assim como o benefício analisado anteriormente, o “licenciamento” de uso da marca também é passível de questionamento acerca de sua eficácia, o que demandaria pesquisas em outra área do conhecimento para se chegar a uma conclusão, não sendo este o objeto do presente estudo.

Por outro lado, é objeto deste trabalho avaliar o programa do ponto de vista jurídico e, nessa linha, consoante disposto na legislação federal reguladora da propriedade industrial, verifica-se que o poder público não está eximido de proceder com o necessário registro perante o órgão responsável (INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial). Veja-se:

Lei 9.279/2003

(...)

Art. 122. São suscetíveis de registro como marca os sinais distintivos visualmente perceptíveis, não compreendidos nas proibições legais.

Art. 123. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

II - marca de certificação: aquela usada para atestar a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas, notadamente quanto à qualidade, natureza, material utilizado e metodologia empregada; e

(...)

Art. 128. Podem requerer registro de marca as pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou de direito privado.

(...)

§ 3º O registro da marca de certificação só poderá ser requerido por pessoa sem interesse comercial ou industrial direto no produto ou serviço atestado.

¹²¹ Portaria 947/2018: O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 327 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017, resolve: Art. 1º Fica aprovado o manual da marca do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA) nos termos do Anexo Único desta Portaria. Art. 2º O manual da marca do Programa OEA dispõe sobre a utilização de sua logomarca por empresa certificada como Operador Econômico Autorizado (OEA), e será disponibilizado no sítio da RFB na Internet, no endereço <http://rfb.gov.br>. Art. 3º Fica revogada a Portaria RFB nº 768, de 5 de junho de 2015. Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

(...)

Art. 129. A propriedade da marca adquire-se pelo registro validamente expedido, conforme as disposições desta Lei, sendo assegurado ao titular seu uso exclusivo em todo o território nacional, observado quanto às marcas coletivas e de certificação o disposto nos arts. 147 e 148.

(...)

Art. 130. Ao titular da marca ou ao depositante é ainda assegurado o direito de:

I - ceder seu registro ou pedido de registro;

II - licenciar seu uso;

III - zelar pela sua integridade material ou reputação.

Art. 131. A proteção de que trata esta Lei abrange o uso da marca em papéis, impressos, propaganda e documentos relativos à atividade do titular.

Art. 139. O titular de registro ou o depositante de pedido de registro poderá celebrar contrato de licença para uso da marca, sem prejuízo de seu direito de exercer controle efetivo sobre as especificações, natureza e qualidade dos respectivos produtos ou serviços.

(...)

Art. 140. O contrato de licença deverá ser averbado no INPI para que produza efeitos em relação a terceiros.

(...)

Art. 148. O pedido de registro da marca de certificação conterá:

I - as características do produto ou serviço objeto de certificação; e

II - as medidas de controle que serão adotadas pelo titular.

(...)

Art. 150. O uso da marca independe de licença, bastando sua autorização no regulamento de utilização.

Com efeito e tendo em conta o disposto na lei de propriedade industrial, se pode concluir que:

- i. A marca do programa é suscetível de registro, por se tratar de sinal distintivo visualmente perceptível;
- ii. A marca “AEO”, aparentemente, se caracteriza como “marca de certificação”, ainda que não configure o reconhecimento de certos padrões para produtos ou serviços;

- iii. Pessoas jurídicas de Direito Público, como a RFB (ou União Federal), podem requer o registro de marca;
- iv. O registro de marca de certificação somente pode ser requerido por quem não possui interesse comercial ou industrial direto no “produto ou serviço atestado”, o que parece, ainda que não se certifique produto ou serviço, ser o caso;
- v. A propriedade da marca é adquirida com a expedição de registro válido, ou seja, somente se a RFB tiver o registro poderá ser considerada proprietária da marca; e
- vi. O titular da marca pode licenciar seu uso, porém, para que produza efeitos perante terceiros, deverá providenciar a averbação do contrato no INPI, entretanto, em se tratando de marca de certificação, como parece ser o caso do AEO, o licenciamento, e por conseguinte, o contrato, são dispensados.

Ocorre que, aparentemente, a RFB não possui a titularidade da marca, conforme se pode verificar dos relatórios a seguir apresentados, obtidos a partir de consultas ao sítio na internet do INPI. Tal circunstância, além dos possíveis consectários próprios do direito da propriedade industrial, macula o objetivo pretendido por ocasião da criação do programa, o de conferir exclusividade aos operadores certificados, na medida em que somente eles poderiam se valer da utilização de traço distintivo inerente ao programa.

Com efeito, não parece ser possível alegar que a exclusividade de utilização da marca seria legitimada por ser objeto de norma complementar tributária (instrução normativa), a qual possui fundamento no art. 100 do CTN¹²². Não é o caso, pois ato normativo expedido pela RFB apenas poderia complementar normas tributárias hierarquicamente superiores (leis, tratados e decretos), sem, contudo, com elas confrontar.

¹²² Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas; II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa; III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas; IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

No caso em análise, a IN da RFB não se presta a complementar lei de propriedade industrial e, mesmo que hipoteticamente o fosse, não poderia atribuir à RFB a titularidade da marca sem que o necessário registro perante o INPI tivesse sido perfectibilizado.

A seguir, como mencionado, os relatórios do INPI que demonstram os registros existentes para marca AEO, bem como os atuais registros concedidos à RFB:

Figura 10 – Relatório INPI – Marcas AEO¹²³

BRASIL

Acesso à informação

Participe

Serviços

Legislação

Canais

Instituto Nacional da

Propriedade Industrial

Ministério da Economia

Consulta à Base de Dados do INPI

» Consultar por: Pesquisa Básica | Marca | Titular | Cód. Figura

RESULTADO DA PESQUISA (24/07/2020 às 16:10:51)

Marca: "AEO"

Foram encontrados 12 processos que satisfazem à pesquisa. Mostrando página 1 de 1.

Número	Prioridade	Marca	Situação	Titular	Classe
006361188	30/08/1973	AEO	Registro de marca extinto	CASSINA S.P.A.	20 : 10
818338059	23/02/1995	AEO	Arquivado	RETAIL ROYALTY COMPANY (US)	25 : 10
829628207	17/09/2007	AEO	Registro de marca em vigor	RETAIL ROYALTY COMPANY	NCL(9) 14
830286128	25/05/2009	AEO	Registro	RETAIL ROYALTY COMPANY	NCL(9) 39
840628080	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 25
840628102	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 24
840628110	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 03
840628129	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 18
840628137	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 21
840628145	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 35
840628196	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 28
840628323	30/08/2013	AEO	Registro de marca em vigor	Retail Royalty Company	NCL(10) 26

Páginas de Resultados:

1

Rua Mayrink Veiga, 9 - Centro - RJ - CEP: 20090-910

Fale conosco

¹²³ Disponível em <https://gru.inpi.gov.br/pePI/servlet/MarcasServletController> – acesso em 24/07/2020.

Figura 11 – Relatório INPI – Marcas RFB¹²⁴

 BRASIL	Acesso à informação	Participe	Serviços	Legislação	Canais
Instituto Nacional da Propriedade Industrial Ministério da Economia					
Consulta à Base de Dados do INPI					
= Consultar por: Pesquisa Básica Marca Titular Cód. Figura					
RESULTADO DA PESQUISA (24/07/2020 às 16:16:20)					
Foram encontrados 14 processos que satisfazem à pesquisa. Mostrando página 1 de 1 .					
Número	Prioridade	Marca	Situação	Titular	Classe
901897760	27/08/2009		Arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(9) 36
901897825	27/08/2009	 RECEITA FEDERAL	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(9) 36
901897850	27/08/2009	 RECEITA FEDERAL	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(9) 36
909978115	11/09/2015	 Receita Federal ContÁgil	 Registro de marca em vigor	Secretaria da Receita Federal do Brasil	NCL(10) 09
911480889	15/08/2016	 Receita Federal Portal CIAT	Pedido definitivamente arquivado	Secretaria da Receita Federal do Brasil	NCL(10) 09
912919108	22/06/2017	 Receita Federal E-assina	 Registro de marca em vigor	Secretaria da Receita Federal do Brasil	NCL(11) 09
912923342	23/06/2017	 Receita Federal SLE- Sist.Leilão Eletrônico	Aguardando apresentação e exame de recurso contra o indeferimento	Secretaria da Receita Federal do Brasil	NCL(11) 09
917985613	16/08/2019	 Receita Federal Portal CIAT	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
917986440	16/08/2019	 Receita Federal b-CNPJ	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
917986952	16/08/2019	 Receita Federal b-CONNECT	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
917987276	16/08/2019	 Receita Federal b-CPF	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
917988078	16/08/2019	 Receita Federal b-CPFi	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
918474094	17/10/2019	 Receita Federal b-CADASTROS	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
918506069	22/10/2019	 Receita Federal e-ASSINA	Pedido definitivamente arquivado	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	NCL(11) 09
Páginas de Resultados: 1					
Rua Marquês de São Vicente, 99 - Centro - RJ - CEP: 20090-910					
					

3.6.1.3. DESIGNAÇÃO DE “PONTO DE CONTATO” (SERVIDOR PÚBLICO) PARA A COMUNICAÇÃO ENTRE A RFB E O OPERADOR, PARA ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDAS RELATIVAS AO PROGRAMA E AOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS

A designação de um agente de aduana como ponto de contato para, ou seja, de um servidor público para que o interveniente possa se comunicar com a RFB para sanar suas dúvidas é algo *sui generis*, entretanto, tendo em conta a conhecida complexidade dos sistema aduaneiro brasileiro, a própria autoridade certificadora, a RFB, reconhecendo tal complexidade, fez constar esse benefício na instrução normativa.

É certo que, em termos práticos, o acesso de operadores, notadamente de importadores e de exportadores, a um Agente de aduana para com ele debater e buscar esclarecimentos, é algo bastante apreciado ainda hoje, mesmo com diversas atividades aduaneiras digitalizadas e automatizadas.

De todo modo, ainda que em razão das características do procedimento aduaneiro no Brasil e da conhecida dificuldade de acesso e contato com à fiscalização, a existência de um “ponto de contato” se mostra bastante atrativa, mas juridicamente frágil.

A fragilidade mencionada no parágrafo anterior se justifica por (i) como o benefício não está previsto em lei, é possível que seja considerado discriminatório e incompatível com as premissas constitucionais que norteiam e orientam a prestação de atividades públicas, em especial o da isonomia; e (ii) a expressão contida na legislação (esclarecer dúvidas relacionadas com o Programa OEA e aos procedimentos aduaneiros) é abrangente e se apresenta em conflito com outro instituto tributário-aduaneiro, a consulta sobre a interpretação da legislação tributária e aduaneira.

Em relação ao primeiro ponto, eventual argumento de que não haveria mácula ao ordenamento jurídico, em razão de se tratar de programa voluntário, não se apresenta bem sedimentado. Apesar de, sim, ser voluntário, há entidades com forte atuação no comércio exterior que não são elegíveis ao programa, tais como as *Trading Companies* e demais empresas comerciais importadoras/exportadoras. Imagine-se, por hipótese, que determinada *Trading* recolha anualmente R\$ 100 milhões em tributos relacionados com a importação, valor muito superior a uma série de operadores elegíveis ao programa. Com base em possível debate no

judiciário a ser promovido pela *Trading* o benefício e talvez o programa em si estaria vulnerável.

Outro exemplo, com o fito apenas especulativo e com o propósito de leva à reflexão. Micro e pequenas empresas, apesar de elegíveis ao programa, nem sempre possuem envergadura e capacidade financeira para suportar o pesado custo de *compliance* decorrente do OEA. Uma rápida análise das empresas certificadas¹²⁵ permite concluir que, predominantemente, apenas grandes intervenientes estão sendo certificados. Nesse caso, o benefício do OEA em análise (ponto de contato dedicado) poderia se confrontar com a Constituição da República¹²⁶ na medida em que pretere a empresa de menor porte.

Sobre a segunda fragilidade, a possibilidade de que o interveniente certificado possa se valer de servidor designado para esclarecimentos de questões relacionadas ao OEA e aos procedimentos aduaneiros faz surgir alguns questionamentos, quais sejam: i. qual o alcance do instituto (do benefício)? ii. a orientação é vinculante e produz os mesmos efeitos da consulta oficial?

Em relação ao primeiro questionamento, da forma como está redigido, é facultado ao interveniente buscar esclarecimentos sobre todo e qualquer aspecto do OEA, inclusive sobre interpretação de dispositivos e adequação de processos e procedimentos próprios.

Isso vale para os esclarecimentos sobre procedimentos aduaneiros, ou seja, da forma como está redigido, em sentido lato, o interveniente tem direito a formular consultas sobre todo e qualquer aspecto da legislação aduaneira, inclusive sobre sua interpretação e não limitada ao se que se refere ao OEA.

Por outro lado, em sentido estrito, a expressão “procedimento aduaneiro”, abrange, ainda assim, vários aspectos da legislação aduaneira, tais como os seguintes, previstos no Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759/2009):

¹²⁵ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/operadores-ja-certificados-como-oea/operadores-ja-certificados> - Acesso em 25/07/2020.

¹²⁶ Art. 146. Cabe à lei complementar: III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

- i. *Art. 23. A autoridade aduaneira que proceder ou presidir a qualquer **procedimento** fiscal lavrará os termos necessários para que se documente o início do procedimento, na forma da legislação aplicável, que fixará prazo máximo para a sua conclusão (Lei nº 5.172, de 1966, art. 196, caput);*
- ii. *Art. 40. O transportador de passageiros, no caso de veículo em viagem internacional ou que transite por zona de vigilância aduaneira, fica obrigado a identificar os volumes transportados como bagagem em compartimento isolado dos viajantes e seus respectivos proprietários (Lei nº 10.833, de 2003, art. 74, caput). § 4º Compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil disciplinar os **procedimentos** necessários para fins de cumprimento do disposto neste artigo (Lei nº 10.833, de 2003, art. 74, § 4º);*
- iii. *Art. 202. Na hipótese de importações amparadas por legislação específica de desenvolvimento regional, a Secretaria de Comércio Exterior aprovará as normas e **procedimentos** adequados, após audiência dos órgãos interessados;*
- iv. *Art. 336. Poderá ser objeto de **procedimento** especial de trânsito aduaneiro, na forma a ser estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil: (...) § 2º A Secretaria da Receita Federal do Brasil disciplinará os **procedimentos** para a aplicação do disposto neste artigo e os requisitos para reconhecimento da equivalência entre os bens (Lei nº 10.833, de 2003, art. 60, § 2º);*
- v. *Art. 542. Despacho de importação é o **procedimento** mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação específica.*

Ao que parece, a não limitação do dispositivo permite que o interveniente direcione quaisquer dúvidas sobre questões aduaneiras para a autoridade, com exceção de consultas sobre classificação fiscal, as quais, como se verá adiante, configura benefício específico e não geral. Como não há previsão de procedimentos para o endereçamento das questões, nem tampouco sobre o prazo e forma de resposta, novamente, se está diante de norma que confere insegurança jurídica e a possibilidade de tratamentos desiguais entre iguais, os intervenientes certificados.

Sobre os efeitos e vinculação do esclarecimento fornecido pelo servidor público (agente aduaneiro-tributário), é possível asseverar que possua os mesmos efeitos da resposta à consulta sobre a interpretação da legislação tributária ou aduaneira, prevista em legislação específica¹²⁷, ainda que não possua o mesmo iter, fundamento legal, requisitos e condições.

Aqui, a controvérsia que se estabelece diz respeito, em especial, aos efeitos da resposta, da orientação exarada pela autoridade aduaneira em razão da dúvida apresentada pelo administrado no plano do OEA.

Nessa esteira, o esclarecimento teria o condão de produzir os efeitos da consulta eficaz, impedindo, por exemplo, a aplicação de multa e juros de mora, relativamente à matéria consultada, bem como evitaria a instauração de procedimento fiscal relacionado com a matéria consultada, vinculando, portanto, a administração tributária e aduaneira.

O substrato jurídico para fundamentar esse entendimento se encontra na combinação do art. 100, III, do CTN¹²⁸ com o inciso I do art. 108¹²⁹ do mesmo diploma, ou seja, as práticas reiteradas observadas pela administração (aplicação dos esclarecimentos fornecidos) atuam como se fossem soluções de consulta, fundamentadas na analogia, tendo vista a não existência de norma expressa que equipara os dois institutos.

3.6.1.4. PRIORIDADE NA ANÁLISE DE PEDIDOS DE CERTIFICAÇÃO EM OUTRA MODALIDADE OU NÍVEL

O benefício aqui esposado demonstra racionalidade e lógica, visto que, se o operador se encontrar certificado na modalidade OEA-S e pleitear certificação para a modalidade OEA-C2, parcela significativa das análises, em relação aos requisitos gerais, deve ser dispensada.

¹²⁷ Decreto 70.235/1972; Lei. 9.430/1996; IN RF 1.396/2013, dentre outros.

¹²⁸ Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: (...) III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

¹²⁹ Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada: I - a analogia; (...)

3.6.1.5. POSSIBILIDADE DE USUFRUIR DOS BENEFÍCIOS E VANTAGENS DOS ACORDOS DE RECONHECIMENTO MÚTUO

Os acordos aqui previstos são tratados internacionais produzidos no plano internacional, de forma bi ou multilateral e regulados, no plano internacional, pelo Direito Internacional Público.

De acordo com Mazzuoli, 2013, os tratados internacionais são, indiscutivelmente, a fonte mais importante do Direito Internacional Público atual, pois, além da estabilidade e segurança que proporcionam às relações internacionais, tornam o Direito das gentes mais significativa e original, vez que refletem a livre vontade dos sujeitos de Direito Internacional Público, notadamente dos Estados e Organizações Intergovernamentais.

Com efeito, com relação aos Programas OEA, os ARM se propõem a harmonizar diversos aspectos, notadamente os relacionados com os critérios utilizados nos procedimentos de validação.

Nesse sentido, havendo um ARM¹³⁰, (i) as certificações emitidas por um País serão reconhecidas por outro; (ii) haverá tratamento prioritário para liberação de cargas, com consequente redução de custos logísticos; (iii) será possível a oferta de benefícios equivalentes; (iv) as transações ganharão previsibilidade ampliada; e (v) os operadores certificados serão, em tese, mais competitivos.

Até o mês de julho de 2020, o Brasil celebrou três ARM¹³¹, com o Uruguai, China e com a OIG MERCOUL, os quais ainda não foram incorporados ao ordenamento jurídico nacional. Além disso, há outros seis acordos em negociação¹³²,

¹³⁰ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/biblioteca-do-oea/apresentacoes-oea/perguntas-respostas.pdf> - Acesso em 25/07/2020.

¹³¹ Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/acordos-de-reconhecimento-mutuo/arm-ja-assinados> - Acesso em 25/07/2020.

¹³² Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/acordos-de-reconhecimento-mutuo/acordos-em-negociacao> - Acesso em 25/07/2020.

3.6.1.6. PARTICIPAR DA FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS PARA ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E DOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS QUE VISEM O APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA, POR MEIO DE FÓRUM CONSULTIVO

O benefício de ordem geral aqui tratado apenas garante ao operador certificado a prerrogativa de participar da “formulação de propostas” para modificação da legislação e/ou de procedimentos relacionados com o programa.

Formular propostas não reflete, necessariamente, um benefício, pois não há garantias de que elas serão admitidas. Ademais, conforme já mencionado, os elementos essenciais do programa deveriam estar previstos em lei, de maneira que propostas relevantes deveriam ser veiculadas por meio de projetos de lei, nos termos da legislação aplicável.

Assim, no plano infralegal, caberia ao interveniente certificado formular propostas para modificação das normas e procedimentos executivos, o que, para que o benefício se tornasse mais tangível, deveria, com arrimo na lei, ser estabelecidos de maneira que o operador pudesse votar, em igualdade de condições com a RFB, para deliberar sobre as propostas, sendo que o resultado da votação resolveria a questão. Por certo, nesse caso, a lei também deveria estabelecer critério neutro para o eventual desempate nas votações.

A participação efetiva do interveniente poderia se dar durante as reuniões e deliberações do Fórum Consultivo, o qual, de acordo com a IN RFB n. 1.985/2020:

Seção IV

Do Fórum Consultivo

Art. 29. O Fórum Consultivo OEA tem como objetivo constituir canal permanente de comunicação entre os OEA e a RFB, no âmbito do Programa OEA.

§ 1º Caberá ao Fórum Consultivo OEA analisar as demandas relativas ao Programa OEA, apresentadas pelos intervenientes certificados como OEA ou pela sociedade, e propor o aprimoramento técnico e normativo do Programa.

§ 2º O Fórum Consultivo OEA possui função consultiva e propositiva e não constitui órgão integrante da administração direta ou indireta da União.

§ 3º A composição do Fórum Consultivo OEA, a periodicidade de suas reuniões de trabalho e o seu funcionamento serão disciplinados em ato normativo expedido pela Coana.

O Fórum Consultivo tem sua regulamentação prevista na Portaria COANA n. 77/2020¹³³, tendo como principais características:

- i. Participação de três representantes do setor público (RFB) e três do setor privado (representantes dos intervenientes certificados). Todos têm direito a voto, mas o voto de qualidade é da RFB;
- ii. Participação de representantes de outros órgãos públicos de interesse do OEA, não condição de convidados;
- iii. Reuniões periódicas com (mínimo, uma vez por ano); e
- iv. As proposições aprovadas pela maioria dos integrantes (ou pelo voto de qualidade), deverão ser encaminhadas e aprovadas pelo Coordenador-Geral da COANA.

Como se verifica, considerando que o programa não está fundado em lei e que as propostas dos intervenientes dependem de aprovação da COANA, somente a RFB pode modificar o programa, inclusive em sua essência, o que, como já mencionado, fragiliza sobremaneira o OEA brasileiro.

¹³³ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 15/12/2020.

3.6.1.7. DISPENSA DE EXIGÊNCIAS FORMALIZADAS NA HABILITAÇÃO REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS OU APLICADOS EM ÁREAS ESPECIAIS QUE JÁ TENHAM SIDO CUMPRIDAS NO PROCEDIMENTOS DE CERTIFICAÇÃO NO PROGRAMA

A dispensa ao cumprimento de requisitos e condições para habilitação aos regimes aduaneiros especiais ou aplicados em áreas especiais, por certo, configura relevante benefício, tendo em vista a complexidade inerente aos ditos regimes.

Ocorre que, a interpretação literal do benefício descrito na legislação não confere ao operador a dispensa do preenchimento de requisitos e condições para habilitação em regimes especiais, mas, sim, tão somente a dispensa do cumprimento de exigências que já tenham sido cumpridas por ocasião da certificação no OEA. Em termos práticos, é abstruso vislumbrar hipótese em que esse benefício se aplica.

Os regimes aduaneiros existentes (por exemplo, Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária, Drawback, Entrepasto Aduaneiro, RECOF, Exportação Temporária, REPETRO, dentre outros) e os regimes aplicados em áreas especiais (ex.: Zona Franca de Manaus e Zonas de Processamento de Exportação) demandam o atendimento de diversos requisitos para sua concessão e manutenção, os quais não são dispensados em razão do OEA. Aliás, muitos deles nem sequer são concedidos pelas unidades de despacho aduaneiro, o que, por si só, torna o benefício ineficiente.

3.6.1.8. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAR DE SEMINÁRIOS E TREINAMENTOS ORGANIZADOS CONJUNTAMENTE COM AS EQUIPES OEA DA ADUANA

Por fim, dentro da categoria dos benefícios de ordem geral, os operadores certificados podem participar de eventos relacionados com o programa. Esse benefício somente se mostraria relevante se os eventos fossem reservados à administração pública ou se acaso tivessem custo muito elevado, estando desonerados os operadores. Assim sendo, como, em regra, os seminários e treinamentos são abertos (e muitos *on-line*), o benefício se esvazia em si próprio.

Pois bem. Após percorrer todos os benefícios gerais, o quadro a seguir, constante do sítio na internet da RFB, os ilustra por função. Veja-se:

Figura 12 – Benefícios Gerais por Função¹³⁴

Resumo dos Benefícios por função da cadeia logística					
Benefícios	Impo/Expo	Transp.	Ag.Carga	Dep/Redex	Op.Port/Aero
Divulgação no sítio RFB	x	x	x	x	x
Utilização da logomarca "AEO"	x	x	x	x	x
Ponto de Contato na RFB	x	x	x	x	x
Prioridade de análise em outra modalidade	x				
Benefícios concedidos pelas Aduanas estrangeiras	x	x			
Participação do Fórum Consultivo	x	x	x	x	x
Dispensa de exigências já cumpridas no OEA	x				
Participação em seminários e treinamentos	x	x	x	x	x

O quadro demonstra que a maioria dos benefícios gerais são aplicáveis a todas as funções. As exceções são explicadas pela incompatibilidade do benefício para com a função, o que não ocorre com importadores e exportadores, únicos capazes de usufruir de todas as vantagens aduaneiras.

3.6.2. BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS – OEA-S

Os benefícios conferidos para essa modalidade de certificação são mais aproveitados pela função “exportador”, conforme se pode observar do quadro constante da figura a seguir:

¹³⁴ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/beneficios-gerais> - Acesso em 25/07/2020.

Figura 13 – Benefícios Específicos – OEA-S¹³⁵

Resumo dos Benefícios por função da cadeia logística					
Benefícios	Impor/Expo	Transp.	Ag. Carga	Dep/Redex	Op.Port/Aero
Divulgação no site RFB	x	x	x	x	x
Utilização da logomarca "AEO"	x	x	x	x	x
Ponto de Contato na RFB	x	x	x	x	x
Prioridade de análise em outra modalidade	x				
Benefícios concedidos pelas Aduanas estrangeiras	x	x			
Participação do Fórum Consultivo	x	x	x	x	x
Dispensa de exigências já cumpridas no OEA	x				
Participação em seminários e treinamentos	x	x	x	x	x
Reduzido percentual de canais de conferência na exportação	x				
Parametrização imediata das DEs	x				
Prioridade de conferência das DEs selecionadas para inspeção	x				
Dispensa de garantia no Trânsito Aduaneiro		x			
Acesso prioritário dos transportadores OEA aos Recintos Aduaneiros		x			

Como se observa, apenas duas funções (importador/exportador e transportador) são agraciadas pelo OEA-S, entretanto, os benefícios mais significativos são experimentados pelos exportadores. A seguir, cada benefício será analisado unitariamente.

3.6.2.1. SELEÇÃO PARA CANAIS DE CONFERÊNCIA DOS DESPACHOS DE EXPORTAÇÃO DO EXPORTADOR OEA TERÁ SEU PERCENTUAL REDUZIDO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS

Esse é o benefício de maior envergadura do Programa brasileiro, pois garante ao operador, no caso ao exportador, garantias de que a maior parte das suas exportações serão processadas automaticamente pela aduana, ou seja, somente uma pequena parcela será objeto de inspeção aduaneira, com conferência documental e/ou física. Isso confere previsibilidade e, em alguma medida, reduz custos logísticos e aduaneiros.

¹³⁵ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/beneficios-oea-s> - Acesso em 27/07/2020.

De acordo com a legislação que regula o Despacho Aduaneiro de Exportação, a IN SRF n. 28/1994¹³⁶ e IN RFB n. 1702/2017¹³⁷, a exportação de mercadorias, nacionais ou nacionalizadas, a título definitivo ou não, está sujeita ao procedimento administrativo denominado despacho de exportação.

Basicamente, o despacho aduaneiro será baseado em declaração elaborada pelo exportador, a qual, uma vez registrada, configura a data inicial do despacho aduaneiro, muito embora a espontaneidade, para fins de denúncia espontânea, cesse apenas com a apresentação da carga no recinto aduaneiro.

Após a apresentação da carga para despacho, a declaração será submetida à **análise de risco aduaneiro**, e selecionada para um dos seguintes canais de conferência¹³⁸:

- a. **Verde**, pelo qual o sistema registrará o **desembaraço automático da mercadoria, dispensadas a análise documental e a verificação da mercadoria**;
- b. **Laranja**, pelo qual **será realizada a análise documental** e, não sendo constatada irregularidade, efetuado o desembaraço aduaneiro, dispensada a verificação da mercadoria; ou
- c. **Vermelho**, pelo qual a mercadoria somente será desembaraçada depois da **realização da análise documental e da verificação da mercadoria**.

O benefício em análise recai exatamente na mitigação dos dois últimos canais, ou seja, o exportador terá a maioria dos seus despachos de exportação direcionados para o canal verde, resultando em processamento automático da providência administrativa-aduaneira.

¹³⁶ Art.1º A mercadoria nacional ou nacionalizada destinada ao exterior, a título definitivo ou não, fica sujeita a despacho de exportação. – Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=13448&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020.

¹³⁷ Art. 1º O despacho aduaneiro de exportação poderá ser processado com base em Declaração Única de Exportação (DU-E), formulada, por meio do Portal Único de Comércio Exterior, no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Portal Siscomex), nos termos, limites e condições estabelecidos nesta Instrução Normativa. – Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81483&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020.

¹³⁸ Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81483&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020.

De acordo com a legislação, a seleção do canal é baseada em gerenciamento de risco, todavia, os critérios utilizados pela fiscalização aduaneira não são divulgados, o que pode ser considerado contrário aos preceitos constitucionais que norteiam a administração pública, em especial o da legalidade, da impessoalidade e da publicidade. Além disso, a não divulgação dos critérios pode violar a isonomia, direito fundamental e muito caro à sociedade.

Pois bem, de qualquer modo, é certo que o OEA, como já exaustivamente demonstrado, se baseia em classificação de riscos realizado pela aduana, autoridade certificadora do programa, a partir de informações prestadas pelo operador e verificações realizadas pela administração em outras fontes. Daí, inexorável concluir que um exportador OEA oferece menos risco que um exportador não OEA.

O que se verifica, contudo, é que muitas empresas que não são OEA possuem canais de conferência em grau igual ou inferior aos de empresas OEA. A verificação das estatísticas oficiais divulgadas pela aduana, permite confirmar isso. Veja-se:

Figura 14 – Percentual de seleção – OEA-S¹³⁹



¹³⁹ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 27/07/2020.

Como se verifica, a **média** de canal verde para exportadores OEA é de **99,08%** enquanto para exportadores não OEA é de **98,29%**, isto é, os exportadores que não são certificados são classificados como de “baixo risco” em termos, praticamente, iguais ao certificados.

Considerando o alto custo de conformidade envolvido com o OEA, para implementação e manutenção da certificação, se pode concluir que o benefício é pouco relevante para levar exportadores para o programa.

3.6.2.2. A PARAMETRIZAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ADUANEIRAS DO EXPORTADOR OEA SERÁ EXECUTADA DE FORMA IMEDIATA APÓS O ENVIO PARA DESPACHO DA DECLARAÇÃO DE EXPORTAÇÃO (DE)

Parametrizar significa criar parâmetros. Já parâmetro, dentre outros significados, pode ser considerado como algo que serve de base para determinada avaliação, ou até mesmo um padrão por meio do qual se pode estabelecer a relação ou a comparação de algo¹⁴⁰.

No caso do despacho aduaneiro de exportação, a parametrização consiste em ato administrativo, em geral automatizado, que determina o canal de conferência aduaneira (verde, laranja ou vermelho). De acordo com a legislação em vigor, a seleção para conferência aduaneiras é assim realizada¹⁴¹:

CAPÍTULO VII DA SELEÇÃO PARA CONFERÊNCIA ADUANEIRA

Art. 58. Depois da apresentação da carga para despacho, a DU-E será submetida à análise de risco aduaneiro e selecionada para um dos seguintes canais de conferência aduaneira:

(...)

§ 1º A seleção de que trata este artigo será efetuada por meio do módulo GR do Portal Siscomex com a aplicação

¹⁴⁰ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/par%C3%A2metro/> - Acesso em 27/07/2020.

¹⁴¹ IN RFB n. 1702/2017.

de parâmetros e critérios estabelecidos, pela Coana, com base, entre outros, nos seguintes dados:

I - histórico de cumprimento da legislação tributária e aduaneira pelos intervenientes na operação;

II - natureza, volume e valor da exportação;

III - país de aquisição e destinação dos bens exportados;

IV - tratamento tributário e enquadramento da operação; e

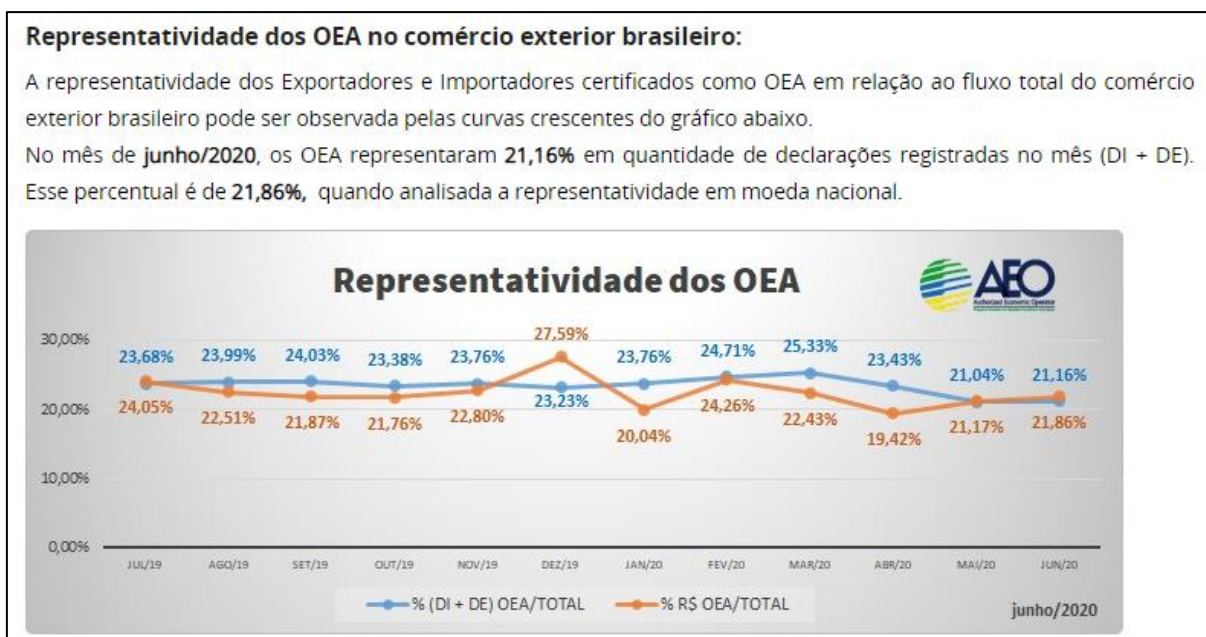
V - características dos bens exportados.

(...)

(grifos apostos pelo autor)

Cotejando os “parâmetros” previstos na legislação com as estatísticas divulgadas pelo Programa OEA, é corroborada a informação dantes trazida, de que em, praticamente, 99% das exportações brasileiras, o risco aduaneiro é baixo, independentemente de ser a empresa exportadora certificada ou não no OEA.

Considerando que, conforme gráfico a seguir, os despachos aduaneiros de empresas OEA representam em torno de 21% (vinte e um por cento) do total, conclui-se que de cada 100 (cem) exportações, 99 (noventa e nove) são destinadas ao canal verde de conferência, sendo que 21 (vinte e uma) são de empresas OEA e 78 (setenta e oito) de empresas não OEA.

Figura 15 – Representatividade do OEA¹⁴²

Com efeito, a parametrização automática é tratada como um benefício em razão de que, em regra, ela se dá em horários preestabelecidos e não imediatamente após o registro da declaração de exportação.

Se, por exemplo, determinada exportação seja apresentada no aeroporto às 17h05min, sendo que o voo reservado para o transporte até o país de destino esteja agendado para o mesmo dia, às 20h00, caso o exportador seja uma empresa OEA, é muito provável que o desembaraço aduaneiro ocorrerá a tempo de embarcar a mercadoria no voo programado. Por outro lado, se nesse aeroporto a última parametrização prevista se der às 17h00min, a mercadoria não embarcará.

3.6.2.3. A DECLARAÇÃO DE EXPORTAÇÃO DO EXPORTADOR OEA SELECIONADA PARA CONFERÊNCIA SERÁ PROCESSADA PELAS UNIDADES DA RFB DE FORMA PRIORITÁRIA

Caso a declaração de exportação do exportador certificado OEA seja direcionada para o canal laranja ou para o canal vermelho, seu processamento será priorizado, isto é, se existirem

¹⁴² Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 27/07/2020.

declarações de empresas OEA e de empresas não OEA, as primeiras serão processadas antes das segundas, independentemente do tempo de apresentação.

Sem dúvidas, se trata de um benefício robusto, que garante ao OEA o direito de não pegar a mesma fila que os operadores não OEA, maioria. Em termos práticos, entretanto, considerando que os canais de conferência aduaneira praticamente são os mesmos para empresas certificadas e não certificadas, o benefício em apreço deixa de ser relevante.

Não obstante, tendo em conta a ausência de matriz legal para o programa, como já foi mencionado, a adoção de tratamento prioritário pela aduana pode tropeçar na Constituição da República, vez que sugere a ocorrência de tratamento discriminatório da administração ao preterir, sem suporte legal, certas empresas que não querem ou não podem participar do programa.

3.6.2.4. SERÁ DISPENSADA A APRESENTAÇÃO DE GARANTIA NO TRÂNSITO ADUANEIRO CUJO BENEFICIÁRIO SEJA TRANSPORTADOR OEA

O Regime Aduaneiro Especial de Trânsito Aduaneiro é o que permite o transporte de bens e mercadorias, sob controle aduaneiro, dentro do território nacional, com suspensão dos tributos aduaneiros, notadamente no caso de importação, em que o “fato gerador” do imposto de importação tem como critério temporal a entrada no território aduaneiro (nacional).

Em razão dos aspectos tributários e aduaneiros, esse transporte somente pode ser realizado por empresas previamente habilitadas para tanto, salvo exceções. Tais empresas, em regra, devem prestar garantia - sob a forma de depósito em dinheiro, fiança idônea ou seguro aduaneiro em favor da União¹⁴³, a critério do transportador – para assegurar o cumprimento de obrigações fiscais suspensas.

¹⁴³ Art. 22. Será exigida a prestação de garantia pelo transportador, a ser apresentada à mesma unidade da SRF em que foi formalizado o TRTA, para assegurar o cumprimento das obrigações fiscais suspensas. § 1º A prestação da garantia será formalizada por meio do aditivo ao TRTA, a ser anexado ao respectivo processo administrativo, e será válida após sua aceitação e inclusão no sistema pelo servidor responsável. § 2º A garantia poderá ser prestada sob a forma de depósito em dinheiro, fiança idônea ou seguro aduaneiro em favor da União, a critério do transportador. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa SRF nº 262, de 20 de dezembro de 2002) – Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15125&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020.

A prestação da garantia pelo transportador é dispensada em algumas hipóteses, dentre elas, nos casos em que o transportador possua patrimônio líquido superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e nos casos em que o transportador seja certificado como OEA.

Destarte, para transportadores OEA, em especial, para os menores, a eliminação da necessidade de prestação de garantia revela-se interessante benefício para empresas que realizem operações de trânsito aduaneiro.

De todo modo, seria mais atrativa a criação de benefícios específicos para os diferentes tipos de transportadores, internacionais (aéreos, marítimos e terrestres) e nacionais. A legislação, além de ser muito econômica em relação aos benefícios para essa categoria, não contém regramentos e benesses para as diferentes modalidades de transporte, o que fragiliza o programa.

3.6.2.5. ACESSO PRIORITÁRIO PARA TRANSPORTADORES OEA EM RECINTOS ADUANEIROS

Considerando que os recintos aduaneiros em zonas primária e secundária são áreas controladas pela aduana, de maneira que o acesso a tais áreas se apresenta de maneira restrita e sujeita ao cumprimento de requisitos e protocolos, os transportadores OEA têm, ao menos teoricamente, uma vantagem em relação aos não OEA.

Ocorre que, em termos práticos, essa vantagem é difícil de ser operacionalizada, pois os recintos aduaneiros (portos, aeroportos, portos secos, dentre outros) necessitam de adaptação operacional e estrutural para conferir efetividade ao benefício, o que não tem sido, em regra, observado.

3.6.3. BENEFÍCIOS ESPECÍFICOS – OEA-C (NÍVEIS 1 E 2)

Os benefícios conferidos para essa modalidade de certificação são mais aproveitados pela função “importador”, conforme se pode observar do quadro constante da figura a seguir:

Figura 16 – Benefícios Específicos – OEA-C 1 e 2¹⁴⁴

Resumo dos Benefícios por função da cadeia logística					
Benefícios	Impo/Expo	Transp.	Ag.Carga	Dep/Redex	Op.Port/Aero
Divulgação no site RFB	x	x	x	x	x
Utilização da logomarca "AEO"	x	x	x	x	x
Ponto de Contato na RFB	x	x	x	x	x
Prioridade de análise em outra modalidade	x				
Benefícios concedidos pelas Aduanas estrangeiras	x	x			
Participação do Fórum Consultivo	x	x	x	x	x
Dispensa de exigências já cumpridas no OEA	x				
Participação em seminários e treinamentos	x	x	x	x	x
Resposta à consulta de classificação fiscal em até 40 dias	x				
Dispensa de garantia na Admissão Temporária para utilização econômica	x				
Carga Patio por 24h ao Importador OEA	x				
Retificação de Dis em lotes reduzidos (ADE nº 17/16)	x				
Parametrização Imediata das Dis	x				
Reduzido percentual de canais de seleção na Importação	x				
Prioridade de conferência das Dis selecionadas para Inspeção	x				
Registro antecipado da Importação por meio aquaviário (Portaria Coana 85/17)	x				
Canal verde na Admissão Temporária ¹	x				

¹ Benefício que ainda não entrou em vigor.

3.6.3.1. CONSULTA SOBRE CLASSIFICAÇÃO FISCAL DE MERCADORIAS

A classificação fiscal de bens e mercadorias (mercadorias) é resultado de complexo procedimento que resulta na atribuição de determinado código numérico a uma mercadoria capaz de identificá-la para, dentre outros, fins tributários e aduaneiros, possibilitando, nesses campos, por exemplo, determinar a tributação incidente e o tratamento administrativo aplicável (por exemplo, dispensada ou sujeita ao licenciamento prévio).

A consulta à classificação fiscal de determinada mercadoria à RFB nada mais é do que a solicitação pelo interessado (v.g. importador) de opinião da administração tributária-

¹⁴⁴ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/beneficios-oea-c> - Acesso em 27/07/2020.

aduaneira acerca do código a ser considerado. Considerando a mencionada complexidade do tema e a possibilidade de que as autoridades aduaneiras tenham distintas interpretações e entendimentos sobre a classificação, a consulta se apresenta com um mecanismo de obtenção de “segurança jurídica” para o tema, pelo menos no plano de Receita Federal, vez que a solução exarada vincula toda a administração federal.

Ocorre que, a manifestação da RFB em cominações do estilo, costuma ser muito delongada, levando, em média um ano e meio a dois anos para sua publicação. Em alguns casos, mais de três anos. Em razão dessa demora, receber o retorno em até quarenta dias, sim, se apresenta como substancioso benefício.

Outrossim, conforme já tratado na análise de outros benefícios, a ausência de base legal pode contaminar o tratamento despendido ao OEA, caso o tema seja objeto de questionamento judicial por entidades não OEA.

3.6.3.2. DISPENSA DE APRESENTAÇÃO DE GARANTIA PARA O IMPORTADOR OEA NA CONCESSÃO DO REGIME DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA PARA UTILIZAÇÃO ECONÔMICA

A admissão temporária, assim como trânsito aduaneiro tratado há pouco, é um regime aduaneiro especial que permite o ingresso de determinados bens no território aduaneiro, mediante o atendimento de certos requisitos e condições, durante determinado período.

Há admissões temporárias com suspensão total dos tributos, quando, por exemplo, um bem é trazido para uma feira ou exposição, e admissões com suspensão parcial, nos casos, por hipótese, de máquinas trazidas para a produção de bens que serão comercializados, ou seja, bens que terão utilização econômica.

Em regra, tendo em conta a suspensão da obrigação de recolhimento dos tributos, total ou parcialmente, quando do registro da declaração de importação, o beneficiário do regime deve

apresentar garantia (em dinheiro, fiança ou seguro) relacionadas às obrigações fiscais inerentes à operação¹⁴⁵.

Assim, considerando que o importador OEA é confiável, não é necessário dele exigir garantia¹⁴⁶ em operações de admissão temporária que demandem tal feito, o que, efetivamente, proporciona redução dos custos na operação.

Outrossim, a ausência de previsão legal para o benefício também é discriminatória, de maneira que o benefício possa ser questionado perante o Poder Judiciário.

3.6.3.3. A MERCADORIA IMPORTADA POR OEA QUE PROCEDA DIRETAMENTE DO EXTERIOR TERÁ TRATAMENTO DE ARMAZENAMENTO PRIORITÁRIO E PERMANECERÁ SOB CUSTÓDIA DO DEPOSITÁRIO ATÉ SER SUBMETIDA A DESPACHO ADUANEIRO

Assim como o acesso prioritário conferido ao transportador OEA, o benefício em comento também não se viabiliza a partir de sua inserção em normativa da RFB. É necessário, para tanto, que sejam realizadas adequações na legislação própria dos portos, aeroportos, pontos de fronteira e demais recintos localizados em zona secundária aduaneira. Também é necessário que medidas de ordem contratual, técnica e/ou operacional, sejam realizadas com e pelos concessionários e permissionários das áreas alfandegadas.

Em regra, as cargas provenientes do exterior devem ser objeto de registros em sistemas públicos vinculados ao SISCOMEX (Sistema Integrado de Comércio Exterior), sendo destinadas ao armazenamento ou trânsito, para que se processem as medidas cabíveis.

¹⁴⁵ De acordo com a IN RFB n. 1600/2105, a Admissão Temporária não destinada à utilização econômica é dispensada de garantia, independentemente do OEA. Veja: Art. 12. Não será exigida prestação de garantia na admissão temporária com suspensão total do pagamento de tributos. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=70297&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020.

¹⁴⁶ IN RFB n. 1600/2105: Art. 60. Será exigida a prestação de garantia em valor equivalente ao montante dos tributos suspensos. (...) § 4º Será dispensada a garantia: (...) II - quando se tratar de: (...) c) importação realizada por pessoa jurídica habilitada ao Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul) ou por empresa certificada como Operador Econômico Autorizado (OEA); (...)

No caso de importações realizadas pelo modal aéreo, de acordo com a legislação¹⁴⁷ em vigor, em relação ao tratamento a ser dispensado ao seu armazenamento, há uma série de hipóteses que legitimam o tratamento prioritário¹⁴⁸, entretanto, o OEA não é uma delas, o que, do ponto de vista jurídico, pode inviabilizar a efetivação do benefício, tendo em vista que, ainda que exista previsão específica na instrução normativa do OEA, a ausência de previsão na norma que trata dos tratamentos de carga área compromete a aplicação do tratamento.

Além da inconsistência normativa tratada anteriormente, verifica-se que o benefício não é reproduzido na legislação que regula o tratamento de carga em outros modais, marítimo e rodoviário, por exemplo.

¹⁴⁷ IN SRF n. 102/1994 – Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14628&visao=compilado> – Acesso em 27/07/2020

¹⁴⁸ CONTROLE DE CARGA DESEMBARCADA DESTINADA A ARMAZENAMENTO Art. 12. O transportador ou o desconsolidador de carga deverá entregar a carga ao depositário, que a recolherá para armazenamento sob sua custódia. § 1º O registro de armazenamento, no Sistema, será processado pelo depositário, à vista da carga. § 2º Consideram-se cargas de armazenamento prioritário: I - animais vivos; II - restos mortais; III - periódicos, no máximo, semanais; IV - perecíveis; V - explosivos; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1096, de 13 de dezembro de 2010) VI - materiais radioativos, inclusive os destinados à medicina nuclear; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1133, de 02 de março de 2011) VII - máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários destinados à pesquisa científica e tecnológica, quando importados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, por cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, devidamente credenciados pelo CNPq; e (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1133, de 02 de março de 2011) VIII - outras, a critério do Chefe da unidade local da RFB. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1133, de 02 de março de 2011) CONTROLE DE CARGA DESEMBARCADA NÃO DESTINADA A ARMAZENAMENTO Art. 16. A carga cujo tratamento imediato não implique destinação para armazenamento deverá permanecer sob controle aduaneiro, em área própria, previamente designada pelo chefe da unidade local da SRF, sob a responsabilidade do transportador ou do desconsolidador de carga. § 1º A permanência dessa carga nesse local, sem vinculação no sistema de documento liberatório, não poderá exceder 24 (vinte e quatro) horas da chegada do veículo. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1096, de 13 de dezembro de 2010) § 2º Nos casos em que o tratamento indicado seja pátio conexão imediata ou carga pátio, o não cumprimento do prazo previsto no § 1º obrigará o transportador ou o desconsolidador de carga a entregá-la ao depositário, para armazenamento. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1096, de 13 de dezembro de 2010) § 3º O disposto neste artigo não impede que, a qualquer tempo, a fiscalização aduaneira determine o armazenamento da carga ou proceda à verificação de seu conteúdo. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1096, de 13 de dezembro de 2010) § 4º O disposto neste artigo não impede que, a qualquer tempo, a fiscalização aduaneira determine o armazenamento da carga ou proceda à verificação de seu conteúdo. Art. 17. Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se por: I - carga pátio-conexão imediata aquela que, procedente do exterior, permanecerá em local próprio, sem armazenamento, sob controle aduaneiro, no aguardo de movimentação para trânsito por conexão imediata, nos moldes do disposto na Instrução Normativa SRF nº 84, de 18 de agosto de 1989; e II - carga pátio aquela que, procedente do exterior e estando no aeroporto de destino final, permanecerá em local próprio, sob controle aduaneiro, sem armazenamento, no aguardo de desembarço aduaneiro.

Se observada a brochura “Perguntas e Respostas”¹⁴⁹, editada pela RFB sobre o OEA, verifica-se o seguinte:

Quais os benefícios específicos aos OEA-Conformidade?

(...)

Carga pátio por 24h de cargas aéreas procedentes diretamente do exterior: a mercadoria importada por OEA, que proceda diretamente do exterior, terá tratamento de armazenamento prioritário, permanecendo sob custódia do depositário até ser submetida a despacho aduaneiro. Além disso, será permitido o tratamento de "carga não destinada a armazenamento" no Sistema de Gerência do Trânsito, do Manifesto e do Armazenamento (Mantra), nos termos da norma específica; neste caso, será recolhida para depósito em armazém ou terminal alfandegado após decorrido o prazo de 24 horas, contado do momento em que a carga fique disponível para despacho aduaneiro.

A orientação constante da referida brochura está alinhada com o §1º¹⁵⁰ do art. 12 da IN do OEA, permitindo que a carga OEA não seja sequer armazenada, o que admitiria, em ocorrendo o seu desembaraço aduaneiro, sua retirada sem que incidissem custos de armazenamento de mercadorias importadas.

O dispositivo, contudo, é contraditório e vago. Contraditório porque o benefício enseja o armazenamento prioritário, o que pressupõe a destinação da carga ao armazém, porém, o parágrafo indica a não necessidade de armazenamento. É vago por conta da ausência de critérios para que seja dispensado o tratamento de não armazenamento.

¹⁴⁹ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/biblioteca-do-oea/apresentacoes-oea/perguntas-respostas.pdf> - Acesso em 27/07/2020.

¹⁵⁰ § 1º Na hipótese prevista no inciso III do caput, será permitido o tratamento de "carga não destinada a armazenamento", no sistema informatizado destinado ao registro de armazenamento, nos termos de norma específica

Com relação às importações marítimas, a situação não é muito diferente. No caso, a legislação¹⁵¹ que versa sobre o tratamento das cargas importadas por águas também não traz vantagens para os importadores OEA¹⁵².

Não há, portanto, tratamento distinto para cargas OEA previstas no SISCARGA. Aliás, assim como no modal aéreo, há possibilidade de consolidação de cargas (OEA e não OEA), de maneira que uma unidade de carga (contêiner, por exemplo) pode conter cargas de empresas certificadas e não certificadas. Isso dificulta sobremaneira a efetivação do benefício aqui analisado, vez que somente após a conclusão da desconsolidação e da desunitização seria possível dar a destinação pretendida pelo programa, porém, nesse momento, a carga já estará armazenada em depositário selecionado pelo consolidador, o que neutraliza o benefício.

Para as demais possibilidades, tais como importações por via terrestre ou mesmo nos casos de remoção (de portos, aeroportos ou fronteiras) para depositários (recintos alfandegados) situados em zona secundária, sem a adequação da legislação específica e sem o desenvolvimento de arranjos com os concessionários ou permissionários responsáveis pela exploração desse recintos, o benefício também não se mostra exequível.

Como o propósito do presente trabalho é avaliar os aspectos jurídicos do programa, nos casos de benefícios inexecutáveis, considerando que a administração tributária-aduaneira é vinculada, não se descarta a possibilidade, ainda que teórica, de que o interveniente certificado se socorra do poder judiciário para buscar a garantia (ou o ressarcimento em face do Estado) dos benefícios. De outra banda, a partir da perspectiva de empresa não certificadas, a busca por tratamento igualitário, tendo em conta a ausência de base legal, pode comprometer o programa como um todo.

¹⁵¹

Disponível

em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15753&visao=compilado> – Acesso em 27/07q2020.

¹⁵² IN RFB 800/2007 Art. 1º O controle aduaneiro de entrada e saída de embarcações e de movimentação de cargas e unidades de carga nos portos, bem como de entrega de carga pelo depositário, serão efetuados conforme o disposto nesta Instrução Normativa e serão processados mediante o módulo de controle de carga aquaviária do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), denominado Siscomex Carga. (...) Art. 35. O depositário de mercadoria procedente do exterior pela via marítima, fluvial ou lacustre deverá informar, no sistema, o armazenamento da carga destinada ao seu recinto. Parágrafo único. Enquanto a função de controle de armazenamento não estiver disponível no Siscomex Carga, a informação do número identificador da carga (NIC) sob a sua custódia deverá ser prestada pelo depositário, no Siscomex Presença de Carga, exceto nos casos de carga: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1473, de 02 de junho de 2014) I - em baldeação para outra embarcação, como complementação do seu transporte internacional; e II - não armazenada no local de descarga, com tratamento de "carga pátio" no Siscomex Trânsito.

3.6.3.4. NA SELEÇÃO PARA CANAIS DE CONFERÊNCIA DOS DESPACHOS DE IMPORTAÇÃO DO IMPORTADOR OEA TERÁ SEU PERCENTUAL REDUZIDO EM RELAÇÃO AOS DEMAIS – APENAS PARA OEA-C2

Assim como previsto para o OEA-S, o importador certificado no OEA-C2 terá menos inspeções aduaneiras, documentais e/ou físicas, nos canais de conferência aduaneira para suas importações¹⁵³, ou seja, terá menos canais amarelo, vermelho ou cinza¹⁵⁴.

Assim como no despacho aduaneiro de exportação, a aduana direciona os despachos de importação para os canais de conferência aduaneira a partir de critérios de gerenciamento de risco, os quais, em que pese a indicação dos elementos objeto de avaliação constarem da legislação, não são divulgados publicamente para se permitir projeção e comparabilidade. Aqui, tal circunstância pode trazer os questionamentos jurídicos já declinados, quando da análise de benefício similar para a exportação.

Pois bem. Se o importador OEA-C2 é confiável e foi submetido a denso procedimento que culminou na certificação e intrínseco reconhecimento de que suas operações são de baixo risco e estão controladas, importadores que não possuem tal etiqueta, deveriam ser mais inspecionados, pois, teoricamente, oferecem mais riscos. Conforme se observa do gráfico a

¹⁵³ IN RFB n. 680/2006: Art. 21. Após o registro, a DI será submetida a análise fiscal e selecionada para um dos seguintes canais de conferência aduaneira: I - **verde**, pelo qual o sistema registrará o desembaraço automático da mercadoria, dispensados o exame documental e a verificação da mercadoria; II - **amarelo**, pelo qual será realizado o exame documental, e, não sendo constatada irregularidade, efetuado o desembaraço aduaneiro, dispensada a verificação da mercadoria; III - **vermelho**, pelo qual a mercadoria somente será desembaraçada após a realização do exame documental e da verificação da mercadoria; e IV - **cinza**, pelo qual será realizado o exame documental, a verificação da mercadoria e a aplicação de procedimento especial de controle aduaneiro, para verificar elementos indiciários de fraude, inclusive no que se refere ao preço declarado da mercadoria, conforme estabelecido em norma específica. § 1º A seleção de que trata este artigo será efetuada por gerenciamento de riscos, com auxílio dos sistemas da RFB, e levará em consideração, entre outros, os seguintes elementos: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) I - regularidade fiscal do importador; II - habitualidade do importador; III - natureza, volume ou valor da importação; IV - valor dos impostos incidentes ou que incidiriam na importação; V - origem, procedência e destinação da mercadoria; VI - tratamento tributário; VII - características da mercadoria; VIII - capacidade organizacional, operacional e econômico-financeira do importador; e (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) IX - ocorrências verificadas em outras operações realizadas pelo importador. § 2º A DI selecionada para canal verde, no Siscomex, poderá ser redirecionada para outro canal de conferência aduaneira durante a análise fiscal, quando forem identificados indícios de irregularidade na importação. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) – grifos do autor – Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618&visao=compilado> - Acesso em 27/07/2020.

¹⁵⁴ Em tese, o OEA impediria a seleção para este canal, pois a confiabilidade do importador foi verificada por ocasião da certificação.

seguir, oriundo da própria RFB, de fato, os importadores OEA-C2 são agraciados com um percentual maior de desembaraços automáticos (canal verde), todavia a diferença não é tão grande, o que provoca reflexão sobre a vantagem do benefício e sobre os critérios de classificação do grau de risco realizado pela aduana para operadores não certificados. Veja-se:

Figura 17 – Percentuais de seleção – OEA-C2¹⁵⁵



Como se verifica, importadores OEA têm praticamente 99% de canal verde, enquanto os não OEA têm aproximadamente 95%, uma diferença de quatro pontos percentuais. Em outras palavras, não deixa de ser um importante benefício, todavia a perda do OEA não modificaria sobremaneira a *performance* do desembaraço aduaneiro.

3.6.3.5. A PARAMETRIZAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ADUANEIRAS DO IMPORTADOR OEA SERÁ EXECUTADA DE FORMA IMEDIATA APÓS O REGISTRO DA DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO (DI) – APENAS PARA OEA-C2

O benefício em comento é similar ao já avaliado quando da análise dos benefícios para o OEA-S, ou seja, após o registro da DI, em sendo certificado, o importador, para além de garantir predominância quase que absoluta de canal verde, terá o canal de conferência

¹⁵⁵ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 27/07/2020.

designado imediatamente, sem a necessidade de se sujeitas aos horários de parametrização estabelecidos pelas distintas unidades alfandegárias.

3.6.3.6. A DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DO IMPORTADOR OEA SELECIONADA PARA CONFERÊNCIA SERÁ PROCESSADA PELAS UNIDADES DA RFB DE FORMA PRIORITÁRIA – APENAS PARA OEA-C2

Assim como no OEA-S, as declarações aduaneiras de importação selecionadas para conferência, terão tratamento prioritário.

3.6.3.7. NO CASO DE IMPORTAÇÃO POR MEIO AQUAVIÁRIO, SERÁ PERMITIDO AO IMPORTADOR OEA REGISTRAR A DI ANTES DA CHEGADA DA CARGA AO TERRITÓRIO ADUANEIRO, COM APLICAÇÃO DE SELEÇÃO PARAMETRIZADA IMEDIATA – APENAS PARA OEA-C2

O presente tópico trata do denominado “despacho sobre águas”, o qual permite que o procedimento de despacho aduaneiro seja realizado anteriormente a chegada da mercadoria ao porto de descarga.

Em regra, para que o despacho aduaneiro tenha início, com o registro da declaração de importação, é mister que mercadoria tenha sido descarregada, manifestada e armazenada. Em algumas situações, contudo, é possível que esse procedimento seja realizado anteriormente à chegada do veículo¹⁵⁶.

¹⁵⁶ IN SRF n. 680/2006 Art. 17. A DI relativa a mercadoria que proceda diretamente do exterior poderá ser registrada antes da sua descarga na unidade da RFB de despacho, quando se tratar de: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) I - mercadoria transportada a granel, cuja descarga deva se realizar diretamente para terminais de oleodutos, silos ou depósitos próprios, ou veículos apropriados; II - mercadoria inflamável, corrosiva, radioativa ou que apresente características de periculosidade; III - plantas e animais vivos, frutas frescas e outros produtos facilmente perecíveis ou suscetíveis de danos causados por agentes exteriores; IV - papel para impressão de livros, jornais e periódicos; V - órgão da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, inclusive autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) VI - mercadoria transportada por via terrestre, fluvial ou lacustre; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017) VII - mercadoria importada por meio aquaviário por importador certificado como operador econômico autorizado (OEA), na modalidade OEA - Conformidade Nível 2, conforme disciplinado em ato da Coana; e (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1813, de 13 de julho de 2018) VIII - outras situações ou mercadorias, a serem avaliadas pelo chefe da unidade da RFB de despacho, mediante justificativa. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1759, de 13 de novembro de 2017)

Assim, o importador OEA-C2 poderá providenciar o registro da sua declaração de importação antes da chegada do navio ao porto brasileiro, observando alguns requisitos e condições, os quais estão dispostos na Portaria COANA n. 85/2017¹⁵⁷.

Na modalidade, o transportador deve proceder o registro do conhecimento eletrônico no sistema de controle em até 48 (quarenta e oito) horas¹⁵⁸ antes da chegada da mercadoria, o que permite ao importador o registro da DI e a conseguinte seleção para o canal de conferência aduaneira, de modo que, em sendo verde o canal selecionado, o desembaraço se dará antes da chegada da mercadoria.

O benefício, combinado com o desembaraço automático, é de grande relevância para os importadores, pois gera previsibilidade e redução de custos. Também é significativo para o setor público, vez que reduz o custo de transação e permite o direcionamento das ações para outros operadores e transações. Por certo, há necessidade de aperfeiçoamento e ampliação do benefício, principalmente envolvendo a integração com outros órgãos intervenientes e com os terminais e depositários portuários, os quais têm aplicado tarifas incompatíveis com o benefício.

3.6.3.8. A DI REGISTRADA POR IMPORTADOR OEA PARA O REGIME ADUANEIRO DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA PODERÁ SER SELECIONADA PARA O CANAL VERDE DE CONFERÊNCIA ADUANEIRA, DISPENSADOS O EXAME DOCUMENTAL E A VERIFICAÇÃO DA MERCADORIA— APENAS PARA OEA-C2

Os comentários realizados anteriormente sobre o Regime Aduaneiro de Admissão Temporária são aqui aproveitados. O benefício, que ainda não foi implementado, revela-se como um importante atrativo para empresas que usualmente realizam esse tipo de operação. Não diferente de outras passagens no presente trabalho, a ausência de fundamentação legal pode ensejar a proposição de medidas judiciais por parte de operadores não certificados, tendo em conta a possível ilegalidade da benesse.

¹⁵⁷ Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87934>

¹⁵⁸ *Time Release Study Brasil*. Disponível em: <file:///C:/Users/Jo%C3%A3o%20Marcelo%20Morais/Downloads/TRSRelatriocompleto.pdf> - Acesso em 27/07/2020.

4. EXERCÍCIO DA OPÇÃO PELO PROGRAMA

Como já informado, o OEA é voluntário, de modo que o exercício da opção para ingresso e para a permanência no programa deve ser exercida de forma, juridicamente, espontânea, o que está em alinhamento com as diretrizes premissas internacionais.

Assim, o interveniente elegível, quando não compelido a ingressar no OEA por razões de política interna, independentemente dos benefícios, desenvolve avaliação de relação custo *versus* benefícios e, se o resultado indicar prevalência do segundo sobre o primeiro, busca a certificação.

O que se verifica, em termos práticos, é que a opção pelo OEA deriva, isolada ou conjuntamente, das seguintes razões:

- i. Política corporativa de *compliance* que determina a aplicação ao programa nos países em que a organização atua, ou seja, independentemente dos benefícios oferecidos, a organização deve aderir;
- ii. Reconhecimento de valor agregado, valorização dos benefícios oferecidos e compreensão de que a certificação, efetivamente, proporciona benefícios superiores aos custos; e
- iii. Exigência de clientes estrangeiros e/ou nacionais.

Desta feita, nos casos em que a organização possua política interna de *compliance* no sentido de que a adesão aos programas é mandatória, caso a organização seja elegível, nos termos da legislação de cada país, a aplicação é decorrente de tal política, ainda que os custos sejam superiores aos benefícios tangíveis.

Em outro grupo, e, aparentemente, o mais representativo dentre as organizações que se encontram certificadas, se encontram as entidades que entendem que os benefícios são superiores aos custos, de maneira que a sua participação passa a ser necessária por questões de competitividade. Para esse grupo, além do incremento dos benefícios, para justificar o alto investimento no programa, é fundamental que haja estabilidade jurídica, tema objeto do presente trabalho.

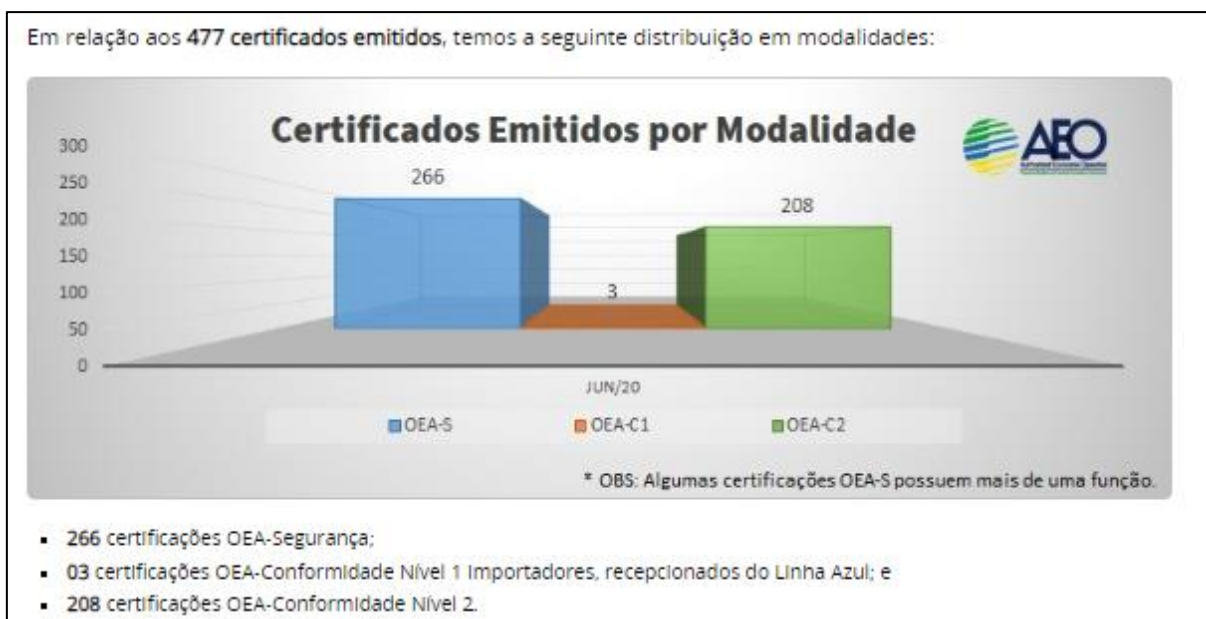
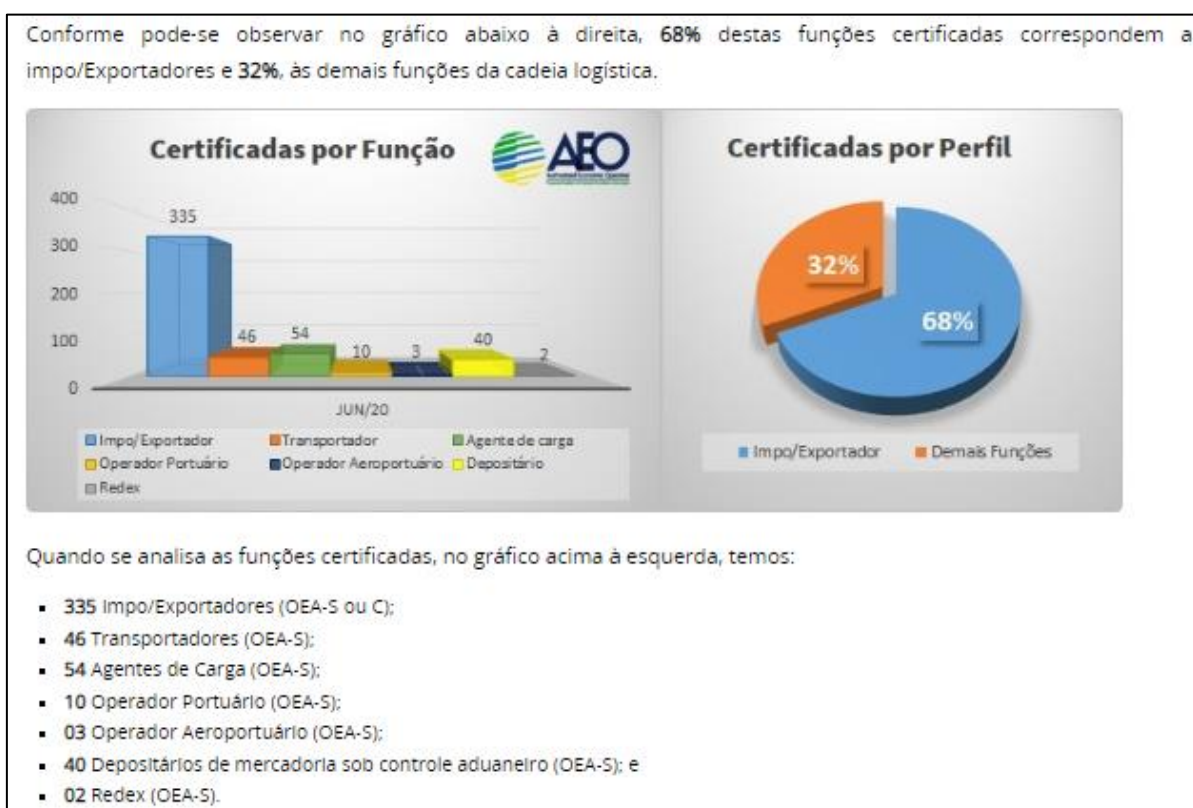
Por fim, há a categoria de empresas que perquirem a certificação em razão de exigências de mercado, ou seja, por solicitação (quicá imposição) de clientes. Isso se verifica nas funções dos prestadores de serviço da cadeia logística (transportadores, agentes de carga e depositários).

4.1. RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO

Avaliar a relação entre o custo com a implementação e manutenção do OEA *versus* os benefícios auferidos em razão da certificação não é tarefa fácil. Há diversas variáveis que precisam ser consideradas, as quais abrangem distintos aspectos dos ambientes externo e interno.

De todo modo, em termos gerais, o interveniente deve realizar aprofundada avaliação comparativa entre os critérios, requisitos e condições para ingresso e estada no OEA e os benefícios diretos e indiretos oferecidos.

Conforme se observa dos gráficos a seguir, as funções mais certificadas, com quase 70% (setenta por cento) de representatividade, são os importadores e os exportadores, o que, além de estar alinhado com o escopo do programa e com a prática internacional, pode ser explicado pelo conjunto de benefícios ofertados, os quais, comparativamente com outras funções certificáveis, é significativamente mais atrativo.

Figura 18 – Certificações por modalidade¹⁵⁹Figura 19 – Certificações por função¹⁶⁰

¹⁵⁹ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 28/07/2020.

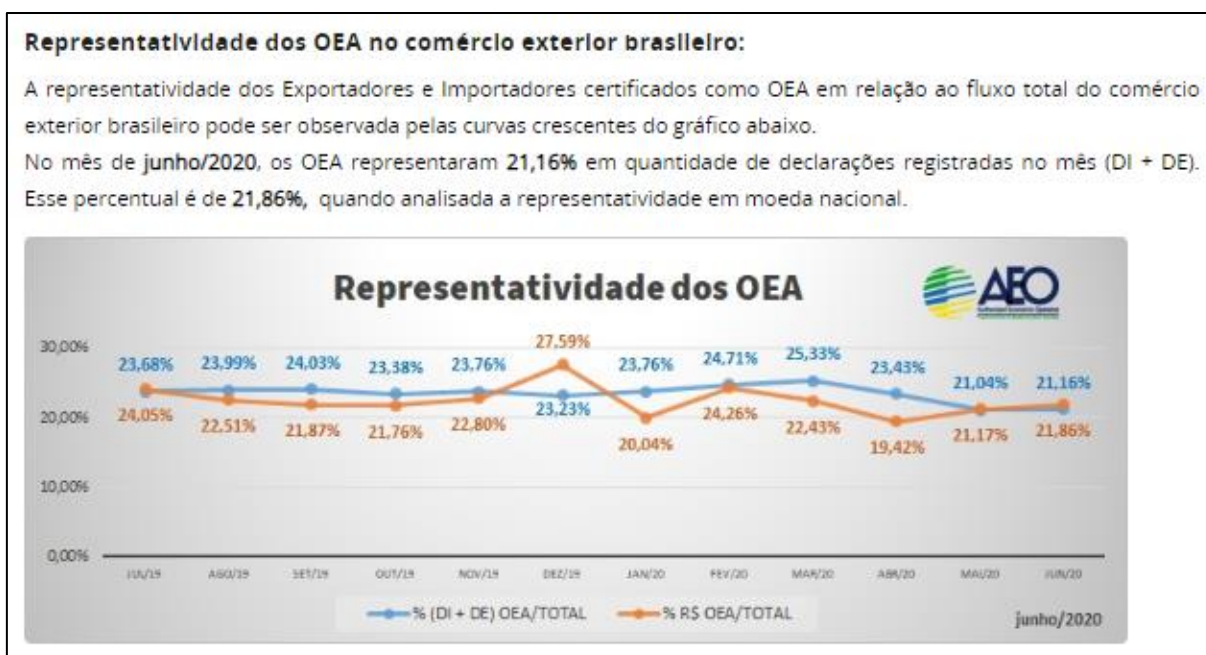
¹⁶⁰ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 28/07/2020.

Considerando que dos 335 (trezentos e trinta e cinco) certificados nas funções “importador e exportador”, 211 (duzentos e onze) se referem à modalidade OEA-C 1/2, é possível concluir que em torno de 63% (sessenta e três por cento) das certificações obtidas por importadores e exportadores foram obtidas em razão da atividade de importação, o que indica que aproximadamente 44% (quarenta e quatro por cento) das certificações totais foram realizadas por importadores.

No caso dos importadores, é razoável considerar que a aplicação no programa decorre da orientação de políticas de *compliance* corporativo e, em especial, por conta dos benefícios oferecidos. Apesar do pequeno número de importadores certificados, praticamente um quarto das importações (em quantidade de declarações e valores envolvidos) estão vinculadas ao OEA. Por certo, o incremento nos benefícios e chancela do programa por lei, trazendo estabilidade jurídica, elevará a participação.

Com efeito, de acordo com a RFB, conforme gráfico a seguir, em torno de 21% (vinte um por cento) do fluxo de comércio internacional brasileiro (importações e exportações) é realizado por empresas importadoras e exportadoras certificadas no OEA. Veja-se:

Figura 20 – Representatividade do OEA¹⁶¹



¹⁶¹ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea> - Acesso em 28/07/2020.

Por certo, essa representatividade não é desprezível. Mas essa não é a questão. O que o dado revela é que há uma grande concentração de importações em um pequeno número de importadores. De acordo com relatório expedido pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)¹⁶², 45.938 (quatro mil novecentos e trinta e oito) entidades realizaram importações em 2019.

Destarte, considerando o número total de importadores, apenas **0,5% (meio por cento) são certificados como OEA**. O número é bastante baixo e incompatível com os princípios e escopo do programa, em especial em relação à mitigação de riscos relacionados com a segurança e com o descumprimento da legislação aduaneira e tributária. O pequeno número, considerando o potencial, faz com que o *trade-off* para a aduana e para a sociedade fique comprometido.

O que pode explicar o reduzido número de empresas no programa talvez seja o que se discute no presente tópico, a relação **custo versus benefício**. O custo de conformidade é bastante acentuado, pois os requisitos e condições impostos para implementação e manutenção do OEA é alto. Por outro lado, os benefícios ainda não são tão atrativos, em especial se comparado com outros países.

Nesse passo, o benefício de maior envergadura atualmente existente é o da garantia de liberação automática, com aplicação do “canal verde” de desembaraço aduaneiro para a maior parte das importações realizadas. O importador não OEA não possuem essa garantia, porém, como visto, os importadores OEA possuem, em média, 1% (um por cento) das suas importações em canais de conferência, enquanto importadores não certificados possuem 4% (quatro por cento).

Pesquisa realizada pela RFB, em conjunto com outros órgãos, sobre o tempo de liberação alfandegária no Brasil (*Time Release Study*), demonstrou que as importações realizadas por empresas OEA consomem menos tempo, em média, que importações realizadas por empresas não certificadas. Veja-se:

¹⁶² Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/empresas-brasileiras-exportadoras-e-importadoras> - Acesso em 29/07/2020.

Figura 21 – Comparação dos tempos médios em horas para as importações declaradas por OEA e não OEA¹⁶³

Tabela 40 - Comparação dos tempos médios em horas para as importações declaradas por OEA e não OEA

Modal	OEA		Exceto OEA	
	Quantidade	Chegada - Entrega	Quantidade	Chegada - Entrega
Marítimo	14.120	194,90	125.241	236,87
Aéreo	34.815	122,64	81.110	176,22
Rodoviário	1.366	24,06	7.920	60,21
Geral	50.301	140,25	214.271	207,38

Diagnóstico: O tempo médio entre a chegada da carga e a sua entrega ao importador é de 24,06 horas no modal rodoviário, tempo equivalente a apenas 40% do tempo despendido para operadores não OEA. O total de despachos efetuados por Operadores Econômicos Autorizados é igual a 15% do volume total neste modal.

Para o modal aéreo, são despendidas 122,64 horas, um tempo total equivalente a 70% do tempo total aferido para operadores que não são OEA. Nesse modal, a participação dos despachos de importação de operadores OEA equivale a 30% do volume total.

Já no modal marítimo, o tempo médio para despacho de importação de operadores OEA é igual a 194,90 horas, tempo que equivale a cerca de 80% do tempo total gasto pelos operadores não OEA para liberação de suas mercadorias. Os despachos de importação de operadores OEA representaram mais de 10% do total de importações efetuadas pelo modal marítimo na época da coleta da amostra.

O excerto do relatório informa que, no período avaliado, em média, considerando todos os modais de transporte, o tempo consumido entre a chegada do material ao país e a sua entrega ao importador é **32%** (trinta e dois por cento) menor que tempo despendido por importações de empresas não OEA, o que revela boa vantagem proporcionada pelo programa.

Não obstante, como já mencionado, tal vantagem parece não estar sendo suficiente para atrair mais empresas para o OEA. Com efeito, é provável que o interesse aumente na medida em que outros benefícios sejam incorporados ao programa, em especial o diferimento no pagamento de tributos, com a possibilidade de utilização de créditos para tal mister (compensação tributária), bem como a possibilidade de registro consolidado (mensal, por exemplo) e simplificado de declarações de importação.

¹⁶³

Com relação aos exportadores OEA, quando comparados com o número total de empresas exportadoras, verifica-se que, assim como na importação, em torno de 0,5% (meio por cento) do total de exportadores (27.545 – vinte e sete mil quinhentas e quarenta e cinco entidades¹⁶⁴) é OEA (124 – cento e vinte e quatro exportadores).

Para os exportadores, o desafio da administração pública, para atrair entidades, é maior, pois há pouco espaço para a construção de benefícios tangíveis, visto que não há, em regra, tributação nas operações de exportação e, como visto, o tempo de liberação para empresas OEA e não OEA é praticamente o mesmo. Para essa categoria, algo como a efetiva devolução dos créditos de ICMS mantidos em razão das saídas para o exterior, seria de grande valia, muito embora, por demandar arranjo entre a União, Estados e Distrito Federal, isso se mostre pouco provável.

Além da dificuldade para a criação de benefícios específicos aos exportadores, o custo de conformidade para o OEA-S é muito alto. Isso porque, além de bons processos e procedimentos, é necessário que se realizem investimentos estruturais, operacionais e de tecnologia, garantindo que toda a cadeia, inclusive os prestadores de serviços (agentes, despachantes, transportadores, armazéns, dentre outros), atendam aos requisitos e condições do programa.

Já para as demais funções, os benefícios, em especial os específicos, são muito econômicos, de modo que a principal motivação para ingresso no programa se dá em função da possibilidade de que a certificação represente traço distintivo no mercado, capaz de viabilizar a preferência de contratação por importadores e exportadores. Nesse caso, para incrementar a participação de transportadores, agentes de carga e depositários, por exemplo, é mister que se criem benefícios específicos e, cumulativamente, que o volume de certificações para importadores e exportadores também cresça significativamente.

Apenas a título ilustrativo, já que a metodologia empregada não possui rigor científico, pesquisa realizada, pelo autor, com nove empresas certificadas, dentre outros, demonstrou (detalhes no Apêndice VII), que:

¹⁶⁴ Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/empresas-brasileiras-exportadoras-e-importadoras> - Acesso em 29/07/2020.

- a. Para implementação do OEA-S são consumidas entre 301 e 1.000 horas.
- b. Para implementação do OEA-C são consumidas entre 101 e 1.000 horas.
- c. Para manutenção do OEA-S são consumidas entre 101 e mais 1.000 horas por ano.
- d. Para manutenção do OEA-C são consumidas entre 101 e 1.000 horas por ano.
- e. Para implementação do OEA-S é investido entre R\$ 100.000,00 e R\$ 300.000,00 (55% dos respondentes).
- f. Para implementação do OEA-C é investido entre R\$ 100.000,00 e R\$ 300.000,00 (44% dos respondentes).

5. ANÁLISE JURÍDICA DOS CRITÉRIOS E DOS SEUS REQUISITOS

O Programa OEA, como visto, pressupõe intercâmbio entre o setor público e o setor privado. Esse intercâmbio consiste na adoção voluntária, pelos intervenientes, de boas práticas que demonstrem, além da garantia do cumprimento da legislação tributária e aduaneira em vigor, a existência e eficiência de modelo de gestão que garanta o atendimento aos princípios, critérios e requisitos do programa, mantendo, assim, baixos e/ou controlados os riscos inerentes às atividades de comércio exterior.

Em razão disso, a presente seção se propõe a analisar, com enfoque jurídico (natureza, alcance e limitações), cada um dos critérios do programa (de elegibilidade, de conformidade e de segurança), assim como os respectivos requisitos estabelecidos, os quais, uma vez satisfeitos indicam a existência de “boas práticas” que cancelam o ingresso e permanência no programa.

5.1. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Por meio dos chamados critérios de elegibilidade, a autoridade certificadora verifica se o interveniente atende a certos padrões que, em sendo verificados, revelam confiança, ou seja a crença de que os padrões de comportamento do operador são eficientes e condizentes a expectativa do OEA.

Os critérios de elegibilidade previstos na legislação são os seguintes: (i) Histórico de cumprimento da legislação aduaneira; (ii) Gestão da informação; (iii) solvência financeira; (iv) política de recursos humanos; e (v) gerenciamento de riscos aduaneiros, implantado de acordo com os princípios e orientações estabelecidos pela ISO 31.000.

5.1.1. HISTÓRICO DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO ADUANEIRA

O principal desafio relacionado com esse critério é a delimitação da expressão “legislação aduaneira”, pois, a depender do alcance empreendido, haverá mais ou menos institutos a se verificar.

No caso do Direito Tributário, o CTN, em seu art. 96, consigna que *“A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinente.”* Por outro lado, no Direito positivo brasileiro, não há um código aduaneiro que traga uma definição de “legislação aduaneira”.

Por sua vez, o Decreto-Lei n. 37/1966¹⁶⁵ trata do imposto de importação e do controle aduaneiro, todavia não define, explicitamente, o que venha a ser “legislação aduaneira”. Ainda que não defina expressamente, parece ser adequado inferir que ela compreende o conjunto normativo que trata do controle aduaneiro, no tocante, especialmente, (i) à jurisdição dos serviços aduaneiros; (ii) ao controle aduaneiro de veículos; (iii) ao despacho aduaneiro; (iv) ao controle aduaneiro de mercadorias; (v) ao controle das remessas postais internacionais; (vi) aos regimes aduaneiros especiais (vii) às infrações e penalidades; (viii) sobre o processo fiscal-

¹⁶⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0037compilado.htm - Acesso em 30/07/2020.

aduanero, decadência¹⁶⁶ e prescrição¹⁶⁷ para o imposto de importação e penalidades aduaneras; (ix) sobre a organização aduanera; e (x) à classificação fiscal e nomenclatura.

O regulamento aduanero¹⁶⁸, veiculado pelo Decreto 6.759/2009, aborda os assuntos mencionados no Decreto-Lei 37/1966, bem como regulamenta executivamente dispositivos de outras leis, abrangendo outros tributos relacionados com o comércio exterior (imposto de exportação, IPI, PIS-Importação, COFINS-importação).

Já o Código do MERCOSUL, objeto da decisão de n. 27/2010¹⁶⁹ proferida pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), informa o seguinte:

CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL

CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL (CAM)

Oscar Pastore

Diretor

*TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES E
DEFINIÇÕES BÁSICAS*

CAPÍTULO I -DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º- Âmbito de aplicação

1. O presente Código e suas normas regulamentares e complementares constituem a legislação aduanera comum do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estabelecido pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991.

¹⁶⁶ De acordo com Machado, 2009, p. 216: “Para que não perdure eternamente o direito do fisco de constituir o crédito tributário, o art. 173 do CTN estabelece que tal direito se extingue em após cinco anos, contados: a) do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado; b) da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado. Para Coêlho, 2015, p. 747, além da decadência prevista no art. 173 do CTN, há outra espécie prevista no §4º do art. 150 do mesmo diploma (§ 4º *Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.*). Assim, existem quatro pontos de partida para a contagem de cinco anos que pode resultar na decadência do direito de lançar e constituir o crédito.

¹⁶⁷ Para Carneiro, 2012, p. 724/725, “a prescrição, prevista no art. 174 do CTN, é a perda do direito, por parte do Fisco, de promover a execução fiscal (...). Nesse contexto, o art. 174 do CTN prevê que a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos a contar da notificação regular do sujeito passivo do lançamento ou da decisão administrativa, caso haja instauração do processo administrativo, ou em sentido mais amplo, da data de sua constituição definitiva.”

¹⁶⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm - Acesso em 30/07/2020.

¹⁶⁹ Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/> - Acesso em 30/07/2020.

2. A legislação aduaneira do MERCOSUL será aplicada à totalidade do território dos Estados Partes e aos enclaves concedidos a seu favor, e regulará o comércio internacional dos Estados Partes do MERCOSUL com terceiros países ou blocos de países.

3. A legislação aduaneira do MERCOSUL não será aplicada aos exclaves concedidos em favor de terceiros países ou blocos de países.

4. As legislações aduaneiras de cada Estado Parte serão aplicáveis supletivamente dentro de suas respectivas jurisdições nos aspectos não regulados especificamente por este Código, por suas normas regulamentares e complementares.

5. Manterão sua validade, no que não contrariem as disposições deste Código, as normas editadas no âmbito do MERCOSUL em matéria aduaneira.

6. Manterão sua validade os tratados internacionais que se encontrem vigentes em cada Estado Parte na data de entrada em vigor deste Código.

(grifos do autor)

Oportuno mencionar, que o referido código ainda não está vigente em nenhum dos planos, internacional e interno. No Brasil, o tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2018¹⁷⁰, porém, além da ausência de vigência internacional, não houve promulgação por meio de decreto presidencial. De toda sorte, o que se apreende do trecho esposado anteriormente, é que o conjunto de normas que regulam o comércio exterior (entrada, permanência e saída) de bens e mercadorias do país e classificado como **legislação aduaneira**.

Assim sendo, valendo-se de interpretação teleológica, verifica-se que o interveniente de ter bom histórico do cumprimento da legislação aduaneira, no que se refere aos aspectos particulares da sua atividade, tão somente em relação aos temas que envolvem a entrada, permanência e a saída de bens e mercadorias do país.

¹⁷⁰ Por meio do Decreto Legislativo de n. 149/2018. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/27473990> - Acesso em 30/07/2020.

Com efeito, tendo em conta que critério abrange apenas aspectos aduaneiros, questões puramente tributárias não podem ser consideradas pela autoridade para fins de verificação de cumprimento dos padrões. Questões envolvendo alíquotas, imunidades, isenções, por exemplo, não devem ser objeto de avaliação, visto que pertencem, exclusivamente, à dimensão tributária.

Pois bem, superada a questão da delimitação, resta explorar quais aspectos do histórico de cumprimento da legislação aduaneira deverão ser considerados para determinar o atendimento ou não dos padrões mínimos esperados pela RFB.

De acordo com a IN n. 1.985/2020, a RFB irá considerar *(i) o prazo de 3 (três) anos, anterior ao requerimento de certificação, prorrogado até a data de sua análise; (ii) infrações à legislação aduaneira, graves ou cometidas de forma reiterada, e, no caso em que a requerente seja pessoa jurídica, as cometidas também por pessoas físicas com poderes de administração. (iii) a natureza e a gravidade da infração cometida, bem como os danos que dela provierem; e (iv) as medidas corretivas adotadas para evitar reincidência das infrações constatadas.*

Assim, em relação aos três anos anteriores ao protocolo do pedido, com adição do período em que o pedido estiver sendo analisado, serão avaliadas eventuais infrações à legislação, consideradas gravosas ou reiteradas, podendo alcançar ainda infrações cometidas por pessoas naturais, representantes das pessoas jurídicas com poderes de administração.

O DL 37/1966 assim dispõe sobre infração aduaneira: *Art.94 - Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe inobservância, por parte da pessoa natural ou jurídica, de norma estabelecida neste Decreto-Lei, no seu regulamento ou em ato administrativo de caráter normativo destinado a completá-los. § 1º - O regulamento e demais atos administrativos não poderão estabelecer ou disciplinar obrigação, nem definir infração ou cominar penalidade que estejam autorizadas ou previstas em lei. § 2º - Salvo disposição expressa em contrário, a responsabilidade por infração independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato.*

O RA, por sua vez, assim a define: *Art. 673. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe inobservância, por parte de pessoa física ou jurídica, de norma estabelecida ou disciplinada neste Decreto ou em ato administrativo de caráter*

normativo destinado a completá-lo (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 94, caput). Parágrafo único. Salvo disposição expressa em contrário, a responsabilidade por infração independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, da natureza e da extensão dos efeitos do ato (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 94, § 2º).

Como não há definição do que venha a ser infração grave, nem tampouco menção sobre a quantidade e frequência para que determinada infração seja considerada como reiterada, do ponto de vista eminente jurídico, há riscos de que os juízos discricionários sejam discriminatórios e não isonômicos. Assim, por hipótese, um erro na classificação fiscal de importações durante certo período já poderia ser suficiente para fundamentar juízo de não atendimento aos padrões esperados.

A Portaria COANA, 77/2020, em seu anexo II (a seguir), indica os requisitos vinculados ao critério ora analisado. Antes, porém, de se verificar e analisar o conteúdo do anexo, importante mencionar que até novembro de 2020, quando estava em vigor a IN RFB n. 1.598/2015, o detalhamento dos requisitos constava da própria IN. Agora, de portaria de órgão da RFB.

Figura 22 – Elegibilidade: Histórico¹⁷¹

<p>1. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE</p> <p>1.1 Histórico de cumprimento da legislação aduaneira</p> <p>1.1.1 Objetivos</p> <p>Evitar reincidência de infração à legislação aduaneira.</p> <p>1.1.2 Requisitos</p> <p>1.1.2.1 Histórico de cumprimento da legislação aduaneira</p> <p>Requisito a. Devem ser adotadas medidas destinadas a prevenir a recorrência de infrações graves ou reiteradas à legislação aduaneira cometidas nos últimos 3 (três) anos.</p>
--

Diferentemente da análise realizada anteriormente, que consignou a possibilidade indeferimento da certificação em caso de verificação de infrações baseada em critério aberto, a análise do disposto no anexo da IN, indica que o interveniente deve demonstrar que possui

¹⁷¹

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

procedimentos adequados e capazes de evitar a recorrência de infrações graves ou reiteradas nos últimos três anos, ou seja, o critério não é avaliado a partir das eventuais infrações praticadas no período, mas sim em função da demonstração (ou não) da existência de procedimentos capazes de prevenir a reincidência.

Noutro giro, se a questão for apreciada a partir do material de apoio e orientação fornecido pela RFB, denominado “Perguntas e Respostas”, o resultado novamente se modifica. Veja-se:

Figura 23– Elegibilidade: Histórico – Perguntas e Respostas¹⁷²

O que será analisado quanto às infrações encontradas neste período?

Será analisado se existem infrações à legislação aduaneira, graves ou cometidas de forma reiterada. Adicionalmente, serão verificadas a natureza e a gravidade da infração cometida, bem como os danos que dela provierem, além das medidas corretivas adotadas para evitar reincidência destas infrações.

No caso em que a requerente seja **pessoa jurídica**, serão analisadas as infrações cometidas também por **pessoas físicas** com poderes de administração.

Saliente-se ainda que, para apuração do histórico de cumprimento da legislação aduaneira, serão consideradas as exigências fiscais impostas no curso do despacho aduaneiro registradas no Siscomex.

O que são infrações graves à legislação aduaneira?

São consideradas graves as infrações:

- Cometidas deliberadamente, independentemente das consequências;
- Decorrentes de negligência manifesta;
- Que acarretam sanções significativas ou representações fiscais para fins penais;
- Que constituam grave ameaça à segurança da cadeia logística internacional.

Nesse sentido, são exemplos de infrações graves o terrorismo, o tráfico ilícito internacional, o contrabando, o descaminho, a fraude, a violação a direitos de propriedade industrial ou intelectual.

Infrações não relevantes podem se tornar relevantes?

Sim. A depender da frequência com que ocorrem, infrações consideradas leves podem se tornar relevantes para fins de certificação OEA, uma vez que a ocorrência reiterada demonstra o não saneamento, pelo requerente, dos reais fatores que ocasionaram tais erros (infrações), ou ausência de tomada de medidas corretivas e/ou preventivas.

Diferentemente do previsto na portaria, a orientação em apreço segue no sentido de que, em se verificando a ocorrência de infrações nos últimos três anos, ainda que os procedimentos atuais sejam capazes de evitar sua reincidência, a certificação ficará comprometida.

Para o propósito do presente trabalho, além da não existência de base legal para suportar o OEA, o que por si só denota grave insegurança jurídica, o critério aqui avaliado potencializa tal insegurança.

¹⁷² Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/biblioteca-do-oea/apresentacoes-oea/perguntas-respostas.pdf> – acesso em 30/07/2020.

Por fim, vale analisar o QAA – Questionário de Autoavaliação, o qual, conforme a nova IN do OEA, passou a ser previsto em Portaria COANA.

Figura 24 – Elegibilidade: Histórico – QAA¹⁷³

2. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

2.1 Histórico de cumprimento da legislação aduaneira

2.1.1 Histórico de cumprimento da legislação aduaneira

a. O requerente incorreu, nos últimos três anos, em infrações graves ou reiteradas à legislação aduaneira?

b. Se afirmativo, indicar ocorrências e respectivas medidas adotadas a fim de prevenir sua recorrência.

Para fins do disposto neste subcritério, são consideradas graves as infrações:

- cometidas deliberadamente, independentemente das consequências;
- decorrentes de negligência manifesta;
- que acarretam sanções significativas ou representações fiscais para fins penais;
- que constituam grave ameaça à segurança da cadeia logística internacional.

Nesse sentido, são exemplos de infrações graves o terrorismo, o tráfico ilícito internacional, o contrabando, o descaminho, a fraude, a violação a direitos de propriedade industrial ou intelectual.

Saliente-se ainda que, para apuração do histórico de cumprimento da legislação aduaneira, serão consideradas as exigências fiscais impostas no curso do despacho aduaneiro registradas no Siscomex.

Aqui, a RFB traz mais detalhes do que espera do requerente (ou do certificado, para manutenção da certificação) em relação ao histórico. Como se vê, a RFB espera que o interveniente, em sede de autoavaliação, indique as infrações que cometeu, bem como as medidas adotadas para prevenir a recorrência.

Tal expectativa está alinhada com o espírito do programa e com a necessária transparência, todavia, considerando o número elevado de operações desembaraçadas em canal verde, ou seja, sem conferência, para que a autoavaliação seja adequadamente respondida, o

¹⁷³ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

interveniente deve, além de manter atualizado processos e procedimentos, realizar densa e iterativa auditoria em suas operações pregressas e, caso identifique eventos relacionados com o subcritério, deve comunicar a autoridade e adotar providências corretivas e preventivas.

5.1.2. GESTÃO DA INFORMAÇÃO

O segundo critério para avaliar a elegibilidade está relacionado com o manejo e guarda da informação. Esse critério busca do interveniente garantias de que as informações e os documentos relacionados com as operações de comércio exterior estejam disponíveis e correspondam aos fatos aduaneiros.

Para tanto, o operador deve manter os registros em boa e adequada guarda, de maneira a viabilizar sua verificação (auditoria) por parte das autoridades aduaneiras. Além disso, o acesso às informações e dados relacionados com as operações de comércio exterior deve ser controlado e ter acesso restrito. Para melhor elucidação, vale verificar o disposto na legislação:

Figura 25 – Gestão da Informação¹⁷⁴

<p>1.2 Gestão da informação</p> <p>1.2.1 Objetivos</p> <p>Assegurar disponibilidade e exatidão de registros comerciais relacionados com as operações de comércio exterior.</p> <p>Assegurar exatidão de informações de interesse aduaneiro declaradas.</p> <p>1.2.2 Requisitos</p> <p>1.2.2.1 Registros das operações</p> <p>Requisito a. Devem ser mantidos registros que permitam auditoria de todas as operações de comércio exterior.</p> <p>Requisito b. Os registros devem ser tempestivos, legíveis, completos e confiáveis.</p> <p>1.2.2.2 Segurança da informação</p> <p>Requisito a. As informações relacionadas com as operações de comércio exterior devem ser protegidas contra acesso não autorizado.</p> <p>Requisito b. Autorizações de acesso a informações devem ser concedidas para cada funcionário individualmente.</p> <p>Requisito c. A autenticação de acesso a informações deve ocorrer por meio de senha, com política de renovação definida.</p> <p>Requisito d. Deve existir política de segurança da informação, de conhecimento por parte de toda a organização.</p> <p>Requisito e. Medidas devem ser adotadas a fim de identificar violações à política de segurança da informação da organização.</p> <p>Requisito f. Devem ser previstas medidas disciplinares aplicáveis aos casos de violação à política de segurança da informação da organização.</p> <p>Requisito g. As informações relacionadas com as operações de comércio exterior devem ser armazenadas de forma que possibilite sua restauração.</p>
<p>1.2.2.3 Qualidade documental</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar que as informações de interesse aduaneiro nos documentos sejam legíveis, completas, e confiáveis para identificar as operações a que se referem.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve assegurar que as informações constantes nos documentos correspondam às mercadorias recepcionadas e/ou expedidas.</p> <p>Requisito c. O procedimento deve assegurar que discrepâncias entre mercadorias e correspondentes documentos tenham suas causas apuradas e sejam devidamente tratadas, incluindo comunicação às autoridades competentes, quando for o caso.</p> <p>1.2.2.4 Informações declaradas</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar que informações de interesse aduaneiro sejam tempestivamente declaradas e correspondam às constantes nos documentos que as amparam.</p>

Como se verifica, com o objetivo de permitir a rastreabilidade às informações e dados de interesse da aduana, o operador deve implementar (ou adequar, se já possuir) robusto modelo de gestão e controle das informações e dados.

Para o QAA, por exemplo, em relação ao registro das operações que realiza, o interveniente deverá:

- i. Demonstrar que assegura a existência de registros auditáveis, os quais devem ser tempestivos (respeitando prazos de decadência e prescrição tributária e aduaneira);
- ii. Possuir controle de estoque robusto e informatizado, capaz de evidenciar as operações de entrada, movimentação, saídas e saldos;
- iii. Identificar a origem das mercadorias adquiridas, nacionais e estrangeiras, inclusive as nacionalizadas; e
- iv. Desenvolver e apresentar procedimento formal, específico e de aplicação obrigatória, com demonstração dos inventários de estoque realizados e das divergências identificadas, com seus respectivos tratamentos.

Os registros e procedimentos aqui tratados, abrangem diversas transações e etapas, tais como:

- i. As negociações com clientes, vendas e respectivos documentos que evidenciem os detalhes e condições avençadas;
- ii. As negociações com fornecedores, compras e documentos que ilustrem as tratativas acordadas;
- iii. A produção, controle de estoque e expedição;
- iv. Os documentos aduaneiros (DI, DU-E, Licenças);

- v. Detalhes das operações logísticas, em especial em relação ao transporte e armazenamento de carga; e
- vi. O controle dos pagamentos feitos aos fornecedores e recebimentos de clientes.

Para além desses aspectos, deve o operador garantir a integração de todos os registros nos sistemas de informação. De fato, o volume de informações, dados e documentos, impressos e digitais, a ser controlado, é expressivo. Por certo, as organizações, por razões outras, inclusive fiscais, devem se valer de mecanismos e soluções para garantia da qualidade das informações e de sua rastreabilidade. O que o OEA traz de novo é a necessidade de adaptar todos os controles para a zona de interesse do programa, notadamente as operações de importação e exportação.

Repise-se, que, assim como em outras áreas, as atividades de comércio exterior, as produtivas e de tecnologia de informação, são comumente terceirizadas. Neste caso, todos os controles exercidos devem ser estendidos aos terceiros, o que, por razões de custo exacerbado e mesmo de sigilo, podem comprometer o atendimento dos requisitos.

No que concerne à Segurança da Informação, outro desdobramento do subcritério em apreço, o interveniente deverá:

- i. Garantir que as informações de comércio exterior são protegidas e não acessadas por quem não tem informação;
- ii. Conferir acessos individualmente a cada colaborador, próprio ou terceirizado;
- iii. Disseminar a política de segurança da informação em toda a organização;
- iv. Adotar medidas para identificar violações à política de segurança da informação;
- v. Prever e aplicar medidas disciplinares às infrações;
- vi. Armazenar as informações de maneira a garantir sua restauração; e
- vii. Produzir evidências de cumprimento dos procedimentos e controles.

Novamente, observa-se a robustez das exigências, com consequente necessidade de adaptação dos procedimentos internos aos controle pretendidos. Além disso, deverá buscar com seus parceiros, despachantes aduaneiros, agentes de carga, por exemplo, a extensão das medidas.

Por fim, o interveniente deverá garantir a qualidade documental, o que significa, em síntese, que as mercadorias importadas e/ou exportadas devem corresponder, exatamente, ao descrito nos documentos e declarações aduaneiras, devendo ser precisamente descritas, com todos os detalhamentos, inclusive a informação de quantidade e peso, unidades de medidas equivalentes e quantidades.

5.1.3. SOLVÊNCIA FINANCEIRA

Para tal critério, a autoridade entende que empresas com dificuldades financeiras não conseguirão manter os padrões necessários, visto que o volume e abrangência dos critérios e requisitos é denso, exigindo vultosos investimentos e com alto custo para a manutenção da conformidade.

Figura 26 – Solvência Financeira¹⁷⁵

<p>1.3 Solvência financeira</p> <p>1.3.1 Objetivos</p> <p>Manter e aperfeiçoar todos os controles ligados aos critérios do Programa OEA.</p> <p>1.3.2 Requisitos</p> <p>1.3.2.1 Falência, recuperação judicial / extrajudicial ou medida cautelar fiscal</p> <p>Requisito a. Nada constar em nome do operador, como réu, requerido ou interessado, nos últimos 3 (três) anos, em distribuições de pedidos de falência, concordatas, recuperações judiciais e extrajudiciais, tampouco em processos de medidas cautelares fiscais.</p> <p>1.3.2.2 Situação financeira sólida</p> <p>Requisito a. Deve dispor de capacidade financeira suficiente para cumprir com compromissos necessários para atendimento das exigências do Programa OEA.</p>

¹⁷⁵

Em relação ao primeiro desdobramento, o requisito se apresenta de forma objetiva, sendo de fácil identificação. Assim, basta que certidões judiciais sejam apresentadas para que a autoridade verifique o atendimento ao solicitado.

Por outro lado, o segundo desdobramento é de difícil constatação, pois como é difícil projetar o investimento e o custo para manutenção dos requisitos, também não é fácil avaliar se o interveniente terá capacidade financeira para suportar tal ônus. A dificuldade não recai apenas no interveniente. Ela também se apresenta para o servidor público responsável pela análise do requerimento de certificação e/ou pelo monitoramento desta. É possível avaliar a capacidade financeira a partir de demonstrações contábeis e financeiras, como já informado. Porém, como não se conhece o custo do programa, a especulação poderá resultar em tratamentos desiguais, a depender do contexto e da profundidade da análise.

Além disso, as orientações constantes do QAA, indicam que o interveniente ainda deverá projetar, para os 24 (vinte e quatro) meses posteriores ao pedido, os eventos com possível impacto em sua solvência financeira, bem como apresentar, voluntariamente, evidências das informações prestadas, inclusive demonstrações de integralização de capital social, balanços patrimoniais, extratos bancários e pareceres de auditoria independente.

Em suma, ao analisar esse critério e seus requisitos, o interveniente chega às seguintes conclusões: assim como os demais critérios, não há previsão legal, porém, a IN informa que a solvência financeira é condição para ser elegível ao programa. Os requisitos estão previstos em portaria de órgão vinculado à RFB e dão margem a mais de uma interpretação. Além disso, quando do preenchimento do QAA, verificam-se outros requisitos que não estão previstos nas normas anteriores.

5.1.4. POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Para este critério, busca-se perquirir se a organização contrata e/ou mantém colaboradores que representem **ameaça à cadeia logística ou à conformidade aduaneira**. Veja-se:

Figura 27 – Recursos Humanos¹⁷⁶

<p>1.4 Política de recursos humanos</p> <p>1.4.1 Objetivos</p> <p>Evitar admissão ou manutenção de pessoal que represente ameaça à cadeia logística ou à conformidade aduaneira.</p> <p>1.4.2 Requisitos</p> <p>1.4.2.1 Identificação de cargos sensíveis</p> <p>Requisito a. A descrição de cada cargo da organização deve indicar se o cargo é sensível no tocante à segurança da cadeia logística ou à conformidade das obrigações tributárias e aduaneiras.</p> <p>1.4.2.2 Seleção de pessoal para cargos sensíveis</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para seleção de pessoal.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve estabelecer que informações fornecidas - tais como referências profissionais ou pessoais - sejam validadas antes da contratação.</p> <p>Requisito c. O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de histórico – para candidatos com experiência profissional - dentro dos limites legais.</p>
<p>1.4.2.3 Acompanhamento de ocupantes de cargos sensíveis</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, de acompanhamento de ocupantes de cargos sensíveis, visando a inibir condutas indesejadas.</p> <p>1.4.2.4 Desligamento de pessoal</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, de desligamento de pessoal.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de acesso às instalações físicas do operador.</p> <p>Requisito c. O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de acesso lógico ao ambiente informatizado do operador.</p> <p>Requisito d. O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de representações porventura existentes, evitando assim que pessoal desligado represente o operador perante a Aduana.</p> <p>Requisito e. O procedimento deve estabelecer a devolução de quaisquer utensílios e vestuário porventura em posse da pessoa ora desligada.</p>

Inicialmente, vale destacar o potencial caráter discriminatório do presente critério, o que poderia resultar na constatação de sua inconstitucionalidade, por violar direitos fundamentais. Isso exige dos operadores redobrada cautela no momento de preparar o seu plano de trabalho para o atendimento ao quanto exigido.

176

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

A legislação menciona “pessoal que represente ameaça à cadeia logística e aduaneira”, o que, por si só, já induz o interveniente a uma série de dúvidas, pois todos os colaboradores são potenciais representantes de risco, inclusive aqueles que elaboram a política e os que contratam e demitem.

Em suma, para atender o critério, os responsáveis, acompanhados pela área de recursos humanos, deverão reformular a política de contratação e manutenção de pessoal, inclusive terceirizados, para contemplar os denominados “cargos sensíveis”, os quais podem colocar em risco à cadeia logística e a conformidade aduaneira.

O espaço é muito largo. Por exemplo, um assistente de limpeza, terceirizado, por ter acesso ao estoque e à expedição para exportação, configura cargo sensível, pois poderia contaminar a carga com drogas. Seu colega, que é responsável pela limpeza da área administrativa, também o é, pois poderá ter acesso a documentos relacionados com as transações de comércio exterior, durante à noite, quando ninguém está no setor.

Além dos requisitos para a contratação e desligamento de pessoal, o interveniente deve demonstrar que monitora os ocupantes de cargos sensíveis periodicamente, **com vistas a prevenir condutas ilícitas**. A Questão é: Como fazer isso sem invadir a privacidade e violar normas constitucionais, trabalhistas e cíveis? A resposta passa pela avaliação pormenorizada da legislação e das políticas organizacionais, o que demandará consultoria jurídica interna e/ou externa e adoção dos mecanismos recomendados, tais como, por exemplo, o monitoramento de comunicações por *e-mail* corporativo, realização de auditorias periódicas e a identificação de sinais de riqueza incompatíveis com o cargo, sem que se violem direitos trabalhistas e constitucionais.

5.1.5. GERENCIAMENTO DE RISCOS ADUANEIROS, IMPLANTADO DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES ESTABELECIDOS PELA ISO 31.000

Este critério exige que o interveniente implemente processo de gestão dos riscos aduaneiros. Tal processo deve garantir que o operador identifique, analise, avalie, priorize, trate e monitore eventos que podem prejudicar os objetivos relacionados com os critérios do Programa.

Dito de outra forma, o interveniente necessita conceber processo de gerenciamento contínuo para avaliar os riscos decorrentes de eventos reais e potenciais que possam comprometer o atendimento aos objetivos consignados em cada um dos critérios e subcritérios do Programa. Veja o que diz a portaria:

Figura 28 – Gerenciamento de Riscos Aduaneiros¹⁷⁷

<p>1.5 Gerenciamento de riscos aduaneiros</p> <p>1.5.1 Objetivos</p> <p>Identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar eventos capazes de afetar os objetivos relacionados com os critérios do Programa OEA.</p> <p>1.5.2 Requisitos</p> <p>1.5.2.1 Gerenciamento de riscos</p> <p>Requisito a. Deve existir processo de gerenciamento de riscos que estabeleça ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar eventos com potencial impacto negativo no cumprimento de requisitos dos critérios compreendidos na respectiva modalidade de certificação.</p>

Para o processo de gestão dos riscos, não há um único modelo a ser adotado, de modo que a organização tem liberdade para o desenvolvimento da sua metodologia, desde que demonstre que ela esteja alinhada com as premissas da ISO 31.000, sendo recomendada a criação e a manutenção de um mapa de riscos para facilitar a verificação do atendimento ao exigido pela RFB.

O desafio desse critério está na identificação do evento de risco, assim como na mensuração do seu impacto em relação ao cumprimento dos objetivos. Por hipóteses, a substituição de uma pessoa, a descontinuação de um sistema, a existência de problemas com parceiros, o resultado de auditorias de conformidade, dentre outros, caracterizam eventos que podem modificar (aumentar ou diminuir) os riscos de cumprimento do OEA.

Assim, o processo de gestão deve ser contínuo (monitoramento em intervalos adequados) e multidisciplinar, bem como deve contemplar reuniões, incursões, auditorias, conferências, revisões e comunicação com a autoridade certificadora.

¹⁷⁷

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Pois bem. Esses são os critérios de elegibilidades, os quais demonstram o grau de confiabilidade do interveniente, permitindo seu acesso ao OEA, bem como sua permanência.

A IN do OEA ainda informa o seguinte:

Art. 19. É critério de exclusão da elegibilidade a decisão definitiva, administrativa ou judicial, que determinar a aplicação das sanções administrativas de suspensão ou cassação, previstas nos incisos II e III do caput do art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, ao interveniente ou à pessoa física com poder de administração, enquanto durarem seus efeitos.

Parágrafo único. Caso o processo administrativo ou judicial esteja pendente de decisão definitiva, a análise do pedido de certificação no Programa OEA ficará suspensa até o seu trânsito em julgado.

O dispositivo legal mencionado na IN (art. 76, da lei n. 10.833/2003¹⁷⁸) trata de sanções aplicáveis aos intervenientes de comércio exterior. No caso, em havendo pena de suspensão ou

¹⁷⁸ Art. 76. Os intervenientes nas operações de comércio exterior ficam sujeitos às seguintes sanções: (...) 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; c) (Revogado pela Lei nº 13.043, de 2014) d) delegação de atribuição privativa a pessoa não credenciada ou habilitada; (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) e) prática de qualquer outra conduta sancionada com suspensão de registro, licença, autorização, credenciamento ou habilitação, nos termos de legislação específica; ou (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) f) agressão ou desacato à autoridade aduaneira no exercício da função; (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014) 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; (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014) e) (Revogado pela Lei nº 13.043, de 2014) 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. – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833compilado.htm - Acesso em 31/07/2020.

de cancelamento ou cassação de registro, licença e outros, considera-se que o interveniente não é elegível ao programa.

Desta feita, em caso de decisão final (na esfera administrativa ou judicial), presume-se a inelegibilidade para com o OEA e impede ou afasta a certificação, o que parece ser razoável. Por outro lado, em caso de pendência de decisão terminativa, é desarrazoada suspensão do prosseguimento da análise e, não se verificando o descumprimento dos requisitos e condições, a suspensão da certificação. Isso porque, consoante princípio constitucional da presunção de inocência, o interveniente não pode ser prejudicado enquanto não sobrevier decisão final, irrecurável. Ademais, como se sabe, os processos administrativos e judiciais são demasiadamente longos, de modo que a suspensão da certificação pode perdurar por vários anos, resultando em irreparáveis prejuízos.

5.2. CRITÉRIOS DE CONFORMIDADE

Os denominados critérios de conformidade do OEA estão relacionados com o cumprimento de obrigações tributárias e aduaneiras, abrangendo os seguintes itens:

- i. Descrição completa das mercadorias;
- ii. Classificação fiscal das mercadorias;
- iii. Operações indiretas;
- iv. Base de cálculo dos tributos;
- v. Origem das mercadorias;
- vi. Imunidades, benefícios fiscais e suspensões;
- vii. Qualificação profissional; e
- viii. Controle cambial.

De alguma maneira, o critério de elegibilidade “histórico de cumprimento da legislação aduaneira”, tratado anteriormente, se comunica com alguns dos critérios específicos da modalidade. Os 8 (oito) critérios específicos para o OEA-C, que serão analisados em detalhes em sequência, no que se refere aos aspectos puramente aduaneiros, irão repercutir no critério de elegibilidade, isto é, se o interveniente não atender satisfatoriamente algum critério aduaneiro específico da modalidade, passará a não ter bom histórico e deixará de ser elegível.

5.2.1. DESCRIÇÃO COMPLETA DAS MERCADORIAS

Este critério tem por objetivo garantir a adequada e correta identificação dos bens e mercadorias importadas e para exportação nas declarações aduaneiras elaboradas e apresentadas pelos importadores e exportadores à aduana.

A descrição adequada se presta ao atendimento de fins tipicamente aduaneiros, como o controle de entrada e saída, bem como para finalidades próprias do ordenamento tributário, como a aderência a uma isenção vinculada ao bem.

Nesse sentido, a correta descrição das mercadorias se mostra como importante elemento para garantia da aplicação da legislação aduaneira e tributária aos eventos de comércio exterior. Em razão disso, a RFB determina o seguinte:

Figura 29 – Descrição das Mercadorias¹⁷⁹

<p>3.1 Descrição das mercadorias</p> <p>3.1.1 Objetivos</p> <p>Assegurar correta identificação das mercadorias descritas nas declarações aduaneiras.</p> <p>3.1.2 Requisitos</p> <p>3.1.2.1 Descrição das mercadorias nas declarações aduaneiras</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para descrição das mercadorias nas declarações aduaneiras.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que as mercadorias sejam descritas com todas as informações necessárias a sua identificação comercial e classificação fiscal, incluindo seu enquadramento nos desdobramentos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).</p>
--

Mas, afinal, o que vem a ser a descrição correta das mercadorias, ou seja, que contenha todas as informações necessárias? A resposta é a seguinte: Aquela que contenha todas as informações necessárias para sua identificação e sua classificação fiscal, para fins aduaneiros, nos termos do art. 711 do regulamento aduaneiro:

Art. 711. Aplica-se a multa de um por cento sobre o valor aduaneiro da mercadoria (Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, art. 84, caput; e Lei nº 10.833, de 2003, art. 69, § 1º):

I - classificada incorretamente na Nomenclatura Comum do Mercosul, nas nomenclaturas complementares ou em outros detalhamentos instituídos para a identificação da mercadoria;

II - quantificada incorretamente na unidade de medida estatística estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; ou

III - quando o importador ou beneficiário de regime aduaneiro omitir ou prestar de forma inexata ou incompleta informação de natureza administrativo-tributária, cambial ou comercial necessária à determinação do procedimento de controle aduaneiro apropriado.

§ 1º As informações referidas no inciso III do caput, sem prejuízo de outras que venham a ser estabelecidas em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, compreendem a descrição detalhada da operação, incluindo (Lei nº 10.833, de 2003, art. 69, § 2º):

I - identificação completa e endereço das pessoas envolvidas na transação: importador ou exportador; adquirente (comprador) ou fornecedor (vendedor), fabricante, agente de compra ou de venda e representante comercial;

II - destinação da mercadoria importada: industrialização ou consumo, incorporação ao ativo, revenda ou outra finalidade;

III - descrição completa da mercadoria: todas as características necessárias à classificação fiscal, espécie, marca comercial, modelo, nome comercial ou científico e outros atributos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil que confirmam sua identidade comercial;

(grifos do autor)

Portanto, consoante disposição prevista na legislação aduaneira, é dever do operador (importador e/ou exportador) implementar procedimentos que garantam que as mercadorias contenham todos os detalhes previstos nesse dispositivo do RA, sob pena de, além da aplicação da penalidade por “descrição incompleta”, ter a sua certificação prejudicada.

Nesse passo, mostra-se imprescindível o envolvimento das áreas responsáveis pelo cadastramento das mercadorias nos sistemas operacionais da organização, assim como de integração tecnológica que garanta que a informação gerada no cadastro do produto será reproduzida em todos os demais documentos, em especial nas declarações aduaneiras (DI e DU-E).

Não sendo possível tal integração informatizada, o operador deverá adotar medidas alternativas (e, provavelmente, com custo de transação maior) para atendimento ao padrão esperado, sendo oportuno consignar que, em regra, as declarações aduaneiras são preenchidas por terceiros (despachantes aduaneiros), os quais deverão adotar as medidas cabíveis para o atendimento do critério.

5.2.2. CLASSIFICAÇÃO FISCAL DAS MERCADORIAS

O presente critério tem por objetivo garantir a correta classificação fiscal na NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul, funcionando, como nos casos do critério anterior, como elemento fundamental para a garantia da conformidade aduaneira e da tributária. De acordo com a legislação:

Figura 30 – Classificação Fiscal¹⁸⁰

<p>3.2. Classificação fiscal das mercadorias</p> <p>3.2.1 Objetivos</p> <p>Assegurar registro de declarações aduaneiras com mercadorias corretamente enquadradas na NCM.</p> <p>3.2.2 Requisitos</p> <p>3.2.2.1 Classificação fiscal das mercadorias nas declarações aduaneiras</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para classificação fiscal das mercadorias nas declarações aduaneiras.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que as mercadorias sejam enquadradas no código NCM correto.</p> <p>Requisito c. Referido controle deve assegurar o correto tratamento tributário e administrativo decorrente da classificação fiscal.</p>
--

A classificação fiscal de mercadorias é atividade bastante sofisticada e altamente técnica, pois exige domínio das características técnicas e aplicações dos bens, bem como de um conjunto de regras e normas internacionais (Sistema Harmonizado) e internas. Assim, para assegurar o correto enquadramento, o interveniente deve considerar, pelo menos, que seus classificadores (i) conheçam as normas e regras para classificação; (ii) tenham acesso a todas as informações e documentos técnicos que identificam o produto e sua aplicação; e (iii) sejam capazes de analisar as informações e documentos técnicos, ainda que se apresentem em idioma estrangeiro, o que normalmente ocorre. Além disso, o interveniente deve realizar verificações periódicas (auditorias) para aferição da qualidade do seu processo de classificação.

Por fim, da mesma forma que a descrição, o processo ideal recomenda que a classificação seja inserida no momento do cadastro do produto no sistema operacional, de maneira que a informação possa migrar, automaticamente, para os sistemas de comércio exterior e para a declaração aduaneira.

5.2.3. OPERAÇÕES INDIRETAS

Tema bastante complexo, o objetivo desse critério é garantir que as declarações aduaneiras contemplem adequadas informações relacionadas aos negócios (importações e

¹⁸⁰

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

exportações) que abrangem as chamadas operações indiretas (importação por conta e ordem ou importação por encomenda; e exportação por conta e ordem).

Busca-se identificar as partes envolvidas nas transações, especialmente para identificar contribuintes e responsáveis e, em última análise, a existência de propósito negocial aduaneiro. Aqui, assim como nos anteriores, vislumbra-se a natureza híbrida do critério, a aduaneira, relacionada com o controle de entrada e saída e a origem dos recursos, e a tributária, abrangendo questões como a incidência de IPI na revenda e o direito a certos benefícios fiscais vinculados à pessoa. A seguir, excerto da legislação OEA sobre o critério:

Figura 31 – Operações Indiretas¹⁸¹

<p>3.3.2 Requisitos</p> <p>3.3.2.1 Operações no mercado interno</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para aquisição de mercadorias de origem estrangeira no mercado interno.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que a aquisição de mercadorias de origem estrangeira no mercado interno não configure, na realidade, importação por encomenda ou por conta e ordem.</p> <p>Requisito c. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para venda, no mercado interno, de mercadorias importadas.</p> <p>Requisito d. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que a venda, no mercado interno, de mercadorias importadas, não configure importação por encomenda ou por conta e ordem.</p> <p>3.3.2.2 Importações por encomenda ou por conta e ordem</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para operações de importação por encomenda ou por conta e ordem.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o cumprimento da legislação aplicável em operações de importação por encomenda ou por conta e ordem, conforme a atuação.</p> <p>3.3.2.3 Exportações por conta e ordem</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para operações de exportação por conta e ordem.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o cumprimento da legislação aplicável em operações de exportação por conta e ordem.</p>
--

A complexidade mencionada anteriormente reside no fato de que nem sempre se consegue definir, com exatidão, se a operação se caracteriza como direta ou indireta.

¹⁸¹

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Em relação às importações, o operador pode atuar por conta própria, quando é o responsável integral pela operação de importação e assume os riscos dela; por conta e ordem¹⁸², quando se propõe a prestar serviços de importação ao real importador, denominado de adquirente; ou por encomenda¹⁸³, quando é a responsável pela compra e pela importação, porém esta somente é realizada para atendimento de demanda interna predeterminada.

Para o OEA, além de ser um critério de conformidade, caso o interveniente, na função importador, tiver menos de 90% (noventa por cento) de operações próprias (nos últimos 24 – vinte e quatro – meses), ele não poderá ser OEA.

Tal restrição considera que empresas que realizem importações para terceiros, seja por conta e ordem, seja por encomenda, não são capazes de garantir o atendimento aos requisitos do programa, pois, teoricamente, não teriam ingerência sobre as etapas e detalhes do negócio. Em outras palavras, *trading companies* e empresas tenham 89,9% (oitenta e nove vírgula nove por cento) ou menos de operações próprias não são elegíveis, pois oferecem risco aduaneiro alto.

A restrição não parece ser adequada e, além de ilegal, visto não estar sedimentada em lei, pode ser inconstitucional, posto que classificar o importador e/ou exportador pelo tipo de operação que realiza, para fins de OEA, soa discriminatório. Não há qualquer impedimento de ordem técnica que impeça, por exemplo, uma *trading*, que realiza 90% (noventa por cento) das suas importações para terceiros, atenda aos critérios e cumpra os requisitos do programa. Assim como muitos requerimentos são indeferidos por descumprimento de algum (ou alguns) dos demais critérios do programa, basta que a autoridade exerça a mesma avaliação nessa *trading*. Se ela conseguir demonstrar que atende satisfatoriamente ao exigido, deveria ser certificada.

¹⁸² IN RFB 1861/2018: Art. 2º Considera-se operação de importação por conta e ordem de terceiro aquela em que a pessoa jurídica importadora é contratada para promover, em seu nome, o despacho aduaneiro de importação de mercadoria estrangeira, adquirida no exterior por outra pessoa jurídica. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=97727&visao=compilado> – Acesso em 31/07/2020.

¹⁸³ IN RFB 1861/2018: Art. 3º Considera-se operação de importação por encomenda aquela em que a pessoa jurídica importadora é contratada para promover, em seu nome e com recursos próprios, o despacho aduaneiro de importação de mercadoria estrangeira por ela adquirida no exterior para revenda a encomendante predeterminado. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=97727&visao=compilado> – Acesso em 31/07/2020.

Da mesma forma, não é razoável que uma empresa que, de 100 (cem) importações, 89 (oitenta e nove) sejam diretas e 11 (onze) indiretas, não seja elegível. Esse número “mágico” não encontra qualquer fundamento jurídico. O que deveria ser levado em consideração é a capacidade de atendimento aos requisitos e não o tipo de operação. Se a presunção de que operações indiretas possuem risco alto, não seria aplicado às *tradings* 95% (noventa e cinco por cento) de canal verde (ou algo próximo), como o é.

Retomando a análise do critério para os importadores, eles precisam garantir que suas transações estejam em consonância com a legislação, independentemente do tipo de atuação que ele possua, seja como importador direto, seja com importador para terceiros ou seja como terceiro interessado (adquirente ou encomendante).

Já com relação às exportações por conta e ordem¹⁸⁴, a empresa que promove a efetiva exportação é contratada, inclusive na qualidade de operador logístico, para tal atividade, ou seja, a operação envolve um declarante (contratado pelo efetivo exportador) e o exportador.

Diferentemente do que ocorre na importação indireta, a classificação da operação de exportação como não própria é mais simples. Na importação indireta, em especial na modalidade “por encomenda”, a aposição dessa etiqueta é tarefa árdua e objeto de inúmeras controvérsias nas esferas administrativa e judicial.

As penalidades aduaneiras pelo descumprimento da legislação aduaneira relacionada com o critério podem ser extremamente severas, chegando até ao perdimento das mercadorias (ou aplicação de multa de 100% - cem por cento – nos casos de mercadorias não localizadas ou consumidas).

Assim, o zelo para com o atendimento das normas aplicáveis ao tema não se justifica apenas pelo OEA, mas também em função das penalidades previstas, as quais podem ser aplicadas, por presunção, ainda que não se verifique o dolo do agente¹⁸⁵.

¹⁸⁴ IN RFB 1702/2017: Art. 13. Na hipótese de exportação por conta e ordem de terceiro, atuará como declarante na operação de exportação, inclusive na qualidade de operador logístico, a pessoa jurídica contratada para essa atividade. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=97727&visao=compilado> – Acesso em 31/07/2020.

¹⁸⁵ O tema merece reflexões aprofundadas, o que não será realizado aqui por conta de o escopo estar vinculado ao OEA.

O critério em análise é subdividido em três subcritérios. O primeiro subcritério avalia as “operações no mercado interno” do interveniente, contemplando tanto aquisições domésticas de mercadorias estrangeiras (importadas) quanto as vendas dessas mercadorias pelo interveniente. Para atendimento ao subcritério, o interveniente deverá envolver áreas internas responsáveis pela compra nacional de bens e mercadorias, assim como a área de vendas nacionais. Em geral, essas áreas e respectivos profissionais não têm conhecimento da existência de regras aduaneiras (e consectários tributários) relacionadas com mercadorias originadas no exterior. O procedimento demandado pelo OEA necessita da participação dessas pessoas, as quais são fundamentais para trazer os elementos fáticos e comerciais necessários à avaliação da caracterização do negócio como sendo próprio ou indireto.

Para estar em conformidade com as regras, não basta saber se a mercadoria comprada ou vendida pelo operador tem origem estrangeira. Para isso, basta consultar o CST (Código de Situação Tributária) inserido na nota fiscal. É necessário, portanto, investigar se as operações podem ser caracterizadas como operação indireta, ainda que pelo fisco e não pelo interveniente. Existindo tal possibilidade, o interveniente deve aprofundar a análise e, eventualmente, formular consulta à administração aduaneira.

Por exemplo, imagine que uma indústria automobilística, certificada OEA, adquire componentes automotivos de determinado fornecedor no Brasil. Para atendimento desse contrato, esse fornecedor realiza importações para revenda, única e exclusiva, para esse cliente, indústria automobilística, com margem pequena. Essa operação de importação classifica-se com direta ou indireta? Se indireta, por conta e ordem ou por encomenda?

A resposta à questão não é simples e dependerá de profundas e complexas análises, as quais, dependendo da leitura, influências e fundamentos jurídicos, podem resultar em entendimentos diversos. A OEA necessita realizar essa avaliação com todos os fornecedores nacionais de materiais de origem estrangeira.

De outro lado, tenha em conta que a empresa OEA, a mesma indústria automobilística, realize importações de veículos acabados. A cliente dessa montadora é uma grande locadora de veículos, porém, por razões comerciais e contratuais, não tem autorização para importar diretamente os veículos. Assim, sabendo se tratar de veículos estrangeiros, ela realiza uma

compra nacional de 1.000 (um mil) veículos da montadora. A partir dessa compra, a montadora coloca um pedido em sua matriz no Japão, realiza a importação e após o desembarço aduaneiro no Porto de Santos, em São Paulo, os veículos seguem diretamente para ao cliente, a locadora. E aqui, operação é direta ou indireta?

Da mesma forma que a outra questão, aqui também não é simples e passível de entendimentos diversos. O que importa, para o OEA, é que essas questões sejam iterativamente formuladas e respondidas. Em havendo risco de entendimento pela desclassificação da operação como própria, o interveniente deve buscar aprofundamento e, eventualmente, comunicar e consultar a RFB.

As reflexões e exemplos aqui trazidos também valem para os demais subcritérios. Assim, a organização deve possuir robusto procedimento que garanta o atendimento dos requisitos, bem como mecanismos de avaliação periódica (revisões e/ou auditorias). Esses procedimentos devem, efetivamente, abranger áreas para além da de comércio exterior, normalmente a única envolvida em processos de importação e exportação, porém sem conhecimento de todas as características do negócio, notadamente dos detalhes dos contratos de compra e venda nacionais.

5.2.4. BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS

Tendo em conta a regra matriz da relação jurídica tributária, no plano do “consequente” há o critério quantitativo, composto pela **base de cálculo** (ordem de grandeza econômica) e a alíquota (porcentual ou valor fixo). A composição dos dois elementos, ou seja, aplicação da alíquota sobre a base de cálculo indicará o montante do tributo a ser recolhido.

O critério em apreço alcança apenas o primeiro elemento, a base de cálculo, não fazendo menção à alíquota. Considerando ser a alíquota fundamental para se determinar o montante de tributo a recolher, vale a pena perquirir os esclarecimentos apresentados dos demais materiais (objetivos dos critérios e questionários de autoavaliação) constantes da legislação do OEA. Veja-se:

Figura 32 – Base de Cálculo - Objetivos¹⁸⁶

<p>3.4 Base de cálculo dos tributos</p> <p>3.4.1 Objetivos</p> <p>Declarar corretamente a base de cálculo dos tributos.</p> <p>3.4.2 Requisitos</p> <p>3.4.2.1 Base de cálculo dos tributos</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure a correta determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras.</p>

Figura 33 – Base de Cálculo - QAA¹⁸⁷

<p>4.4 Base de cálculo dos tributos</p> <p>4.4.1 Base de cálculo dos tributos</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras?</p> <p>b. É exercido controle formal e periódico sobre o procedimento, que assegure a correta determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras?</p> <p>c. Há registros que evidenciam a execução do controle?</p> <p>Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.</p> <p>Anexar evidências de execução do controle.</p> <p>De acordo com o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009), a base de cálculo do Imposto de Importação é o valor aduaneiro da mercadoria, apurado segundo as regras do Acordo de Valoração Aduaneira (Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT 1994). Na exportação, base de cálculo do imposto é o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da exportação, em uma venda em condições de livre concorrência no mercado internacional, nos termos do Decreto-lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.</p>
--

Sobre a temática colocada, da análise da legislação do OEA, a provável justificativa para a exclusão da alíquota do critério reside no fato de que se trata de um programa

¹⁸⁶ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

¹⁸⁷ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

essencialmente aduaneiro e não de um programa tributário. Nessa linha, a valoração aduaneira seria tema de interesse do controle aduaneiro, o que não ocorre com a alíquota.

Contudo, em verdade, a valoração aduaneira é assunto regulado internacionalmente, de forma preponderante, pela OMC e não pela OMA, muito embora tal órgão traga relevantes posicionamentos emanados do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira. Assim, em sentido estrito, o tema está relacionado com princípios que norteiam o intercâmbio e o equilíbrio do comércio internacional, de maneira a garantir harmonização de padrões e, ainda que em tese, evitar práticas que resultem em privilégios e incentivos que possam prestigiar o comércio com certos países em detrimento de outros. Isso também ocorre com as tarifas aduaneiras (alíquotas), que possuem molduras criadas por acordos internacionais capazes de prestigiar o equilíbrio e a boa concorrência no comércio internacional.

Assim sendo, a rigor, valoração aduaneira, assim como a alíquota, não deveriam estar dentro dos critérios de um programa essencialmente aduaneiro. Por outro lado, se programa, além de aduaneiro, for tributário, não somente o valor aduaneiro deveria estar contemplado, mas, sim, a base de cálculo de todos os tributos, assim como as alíquotas.

Sendo um programa aduaneiro e tributário, como parece ser o OEA do Brasil, deixar de exigir que o operador, importador e exportador, possua procedimentos específicos para o tratamento da alíquota, assim como o faz para as bases de cálculo, é deixar o principal objetivo tributário descoberto, qual seja, o de garantir que o montante do tributo a ser recolhido seja o adequado.

Como se sabe, é possível que uma única classificação fiscal indique diferentes alíquotas, o que decorre, por exemplo, da existência de tratamentos excepcionais, como o ex-tarifário, os acordos internacionais de preferência e a aplicação de regimes especiais, tal como a regra geral para produtos do setor aeronáutico.

Malgrado o que se tratou anteriormente, vale agora avaliar o critério a partir do seu alcance e escopo, ou seja, ainda que ele se refira apenas à base de cálculo, quais tributos devem ser objeto de tratamento por parte do Operador OEA? Apenas os denominados aduaneiros (ou de comércio exterior), impostos de importação e de imposto de exportação, ou todos os tributos incidentes, direta ou indiretamente, em operações de comércio exterior?

A partir da análise do conjunto normativo que versa sobre o tema (texto da IN, objetivos e requisitos dos critérios e questionário de autoavaliação e notas explicativas), duas respostas são possíveis: (i) todos os tributos federais que permeiam as operações de importação (II, IPI, PIS-Importação, COFINS-Importação, CIDE-Combustíveis, Taxa de Utilização do SISCOMEX e AFRMM) e de exportação (IE, IPI, PIS/COFINS); ou (ii) somente os impostos de importação (II) e de exportação (IE) deveriam ser considerados.

Com efeito, ao se perquirir a resposta nos anexos à portaria COANA, nos “objetivos e requisitos” dos critérios, verifica-se que para todos os tributos informados nas declarações aduaneiras deve haver “controle formal e periódico” que garanta a eficácia do procedimento utilizado para a apuração das bases de cálculo. Quando se avalia a questão a partir do QAA, verifica-se que há menção aos “tributos informados nas declarações aduaneiras”, porém as notas explicativas apenas esclarecem¹⁸⁸ sobre os chamados “tributos aduaneiros”, ou seja, o II e o IE.

Considerando o contexto e expectativas para com os procedimentos adotados pelo operador OEA, aparentemente a nota explicativa é meramente exemplificativa, pois, além da legislação mencionar “tributos” (gênero), as contrapartidas oferecidas pelo Estado-Fisco aos certificados pressupõem que todas as espécies tributárias incidentes nas operações de importação e exportação devem ser objeto de procedimentos específicos, que garantam o adequado tratamento tributário relacionado ao elemento em comento, a base de cálculo.

De todo modo, a incerteza decorrente da divergência de conceitos e objetivos, bem como em função dos confusos esclarecimentos nos diferentes anexos da legislação (portaria COANA), conferem flagrante insegurança jurídica com relação ao que deve ser objeto de tratamento, para fins do OEA, por parte do operador. Além disso, a depender da análise realizada – e das pessoas responsáveis – distintos tratamentos podem ser conferidos.

¹⁸⁸ De acordo com o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009), a base de cálculo do Imposto de Importação é o valor aduaneiro da mercadoria, apurado segundo as regras do Acordo de Valoração Aduaneira (Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT 1994). Na exportação, base de cálculo do imposto é o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da exportação, em uma venda em condições de livre concorrência no mercado internacional, nos termos do Decreto-lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977. A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada

5.2.5. ORIGEM DAS MERCADORIAS

O critério em questão está relacionado com a aplicação de tratamentos tarifários preferenciais ou não preferenciais às operações de importação, bem como para fins de emissão de certificados de origem para amparar as exportações.

Referidos tratamentos estão relacionados com a existência (e vigência¹⁸⁹) de acordos (tratados) internacionais de comércio, ou seja, com a aplicação de regras tributárias específicas decorrentes de mecanismos celebrados entre o Brasil e outro(s) país(es) no plano do Direito Internacional Público.

Em regra, tais Acordos contêm regras que prescrevem tratamento tributário especial (normalmente, com redução ou eliminação do imposto de importação) para bens e mercadorias produzidos ou fabricados no(s) país(es) vinculados ao tratado. Tais regras são conhecidas como Regras de Origem Preferenciais ou Não-Preferenciais.

As primeiras estabelecem os requisitos e condições para que determinada mercadoria possa receber tratamento preferencial tarifário, ou seja, para que a importação seja gravada de acordo com a regra de preferência. Nesse sentido, quanto mais alta for a preferência outorgada, mais baixa será a alíquota do imposto de importação. No caso do MERCOSUL, por exemplo, uma importação de mercadoria com preferência tarifária de 100% (cem por cento) resultará em uma alíquota de II de 0% (zero por cento).

Por sua vez, as segundas (não-preferenciais) se voltam para a identificação da origem de certas mercadorias para fins de atendimento de políticas e regulamentações diversas, tais como a de defesa comercial ou para restrições quantitativas ou qualitativas. Observe que nesta

¹⁸⁹ De acordo com Rezek, 2010, p. 79, “No Brasil, se promulgam por decreto do presidente da República todos os tratados que tenham feito objeto de aprovação congressional antes das ratificação ou adesão (...). A simples publicação no Diário oficial, autorizada pelo ministro das Relações Exteriores e efetivada pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, garante a introdução no ordenamento jurídico nacional dos acordos celebrados no molde “executivo” – sem manifestação tópica do Congresso ou intervenção formal, a qualquer título, do presidente da República.”

categoria se encontram as medidas de defesa comercial (antidumping¹⁹⁰, compensatórios¹⁹¹ e salvaguardas¹⁹²).

Assim sendo, deve o operador possuir procedimento adequado para garantir que os acordos preferenciais e as regras não-preferenciais, em especial as relacionadas com a existência de medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguarda, sejam cumpridos.

Com relação às exportações, o operador deverá possuir procedimento que garanta o cumprimento das regras relacionadas à emissão de certificados de origem para os produtos que exportar. A seguir, excertos constantes da legislação:

Figura 34 – Origem - Objetivos¹⁹³

<p>3.5 Origem de mercadorias</p> <p>3.5.1 Objetivos</p> <p>Solicitar tratamento tarifário preferencial ou não preferencial em conformidade com a legislação aplicável.</p> <p>3.5.2 Requisitos</p> <p>3.5.2.1 Regras de origem</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar a correta aplicação de tratamentos tarifários preferenciais e medidas de defesa comercial vigentes, em conformidade com a legislação aplicável.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento.</p> <p>3.5.2.2 Certificados de origem</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar a correta utilização de certificados de origem de mercadorias importadas, em conformidade com a legislação aplicável.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento.</p> <p>Requisito c. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para certificação de origem, de mercadorias a exportar, em conformidade com a legislação aplicável.</p> <p>Requisito d. Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento.</p>

¹⁹⁰ Medida voltada à neutralização do *dumping* (prática desleal de comércio, caracterizada pela há exportação com preço inferior ao praticado para outros mercados).

¹⁹¹ Medida voltada à neutralização do subsídio (prática desleal de comércio, caracterizada pela utilização de benefício não autorizado que produza vantagens ao exportador).

¹⁹² Medida voltada à proteção da indústria nacional em razão de prejuízo grave ou sua ameaça, decorrente da ocorrência de grandes volumes de importação.

¹⁹³ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Figura 35 – Origem 1 - QAA¹⁹⁴

4.5.1 Regras de origem

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para tratamentos tarifários preferenciais e medidas de defesa comercial vigentes?

b. É exercido controle formal e periódico sobre o procedimento, que assegure a correta aplicação de tratamentos tarifários preferenciais e de medidas de defesa comercial vigentes?

c. Há registros que evidenciam a execução do controle?

Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução do controle.

Sujeitam-se ao controle e à verificação de origem, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), as mercadorias submetidas a despacho aduaneiro de importação com solicitação de tratamento tarifário preferencial, ou seja, redução ou eliminação do Imposto de Importação em razão de acordo comercial internacional.

Em matéria de defesa comercial, compete à Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços aplicar direitos **antidumping** e compensatórios frente a práticas desleais de comércio - **dumping** e subsídios, respectivamente - bem como medidas de salvaguarda, frente a prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave à indústria doméstica.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.

¹⁹⁴ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Figura 36 – Origem 2 - QAA¹⁹⁵

4.5.2 Certificados de origem

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para assegurar a correta utilização de certificados de origem de mercadorias importadas?

b. É exercido controle formal e periódico sobre este procedimento, que assegure a correta utilização de certificados de origem de mercadorias importadas em conformidade com a legislação aplicável?

c. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para certificação de origem, de mercadorias a exportar?

d. É exercido controle formal e periódico sobre este procedimento, que assegure que certificados de origem, de mercadorias a exportar, são emitidos em conformidade com a legislação aplicável?

(Fl. 32 do Anexo II da Instrução Normativa RFB nº , de de de 2018.)

e. Há registros que evidenciam a execução dos controles?

Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução dos controles.

Sem prejuízo de outros documentos comprobatórios da origem da mercadoria, porventura previstos no acordo comercial que ampara a operação, destina-se a essa comprovação o certificado de origem emitido em conformidade com o disposto em citado acordo, o qual terá seus aspectos de autenticidade e veracidade verificados no âmbito do controle de origem exercido pela RFB.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.

O controle da origem tem forte viés aduaneiro, pois a depender dela, é possível que se verifiquem permissões, proibições e suspensões. A análise mais detida dos requisitos demonstra que a autoridade aduaneira não se preocupa somente com esse aspecto. Ficam claros os vieses tributário e de comércio internacional, na medida em que se exige do operador correta aplicação dos tratamentos preferenciais para determinação da tributação e respeito aos acordos celebrados pelo país. Também se exige nesse critério a atenção para com temas típicos do comércio

¹⁹⁵ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

internacional, com vistas à proteção da economia nacional e combate aos mecanismos ilegais de comércio internacional. Tais aspectos demonstram que o programa não abrange aspectos exclusivamente aduaneiros. Ele, de fato, contempla questões tributárias e de comércio internacional.

5.2.6. IMUNIDADES, BENEFÍCIOS FISCAIS E SUSPENSÕES

O presente subcritério está relacionado com a garantia da correta aplicação de normas que abrangem a desoneração tributária (sentido amplo e econômico) em operações de importação e de exportação, abrangendo todos os institutos que configurem a desoneração tributária, ainda que de forma temporária, de tais operações, inclusive os tutelados pelos denominados regimes aduaneiros especiais¹⁹⁶ e pelos regimes aplicados em áreas especiais¹⁹⁷.

Assim, todas as imunidades¹⁹⁸, isenções¹⁹⁹ e suspensões²⁰⁰, ou seja, todas as desonerações tributárias relacionadas com os tributos federais direta ou indiretamente vinculados com operações de importação e de exportação devem ser objeto de rigoroso controle procedimental, inclusive quando a atividade for executada por terceiros, o que é bastante comum em alguns regimes aduaneiros especiais, tais como o Drawback, RECOF e o REPETRO.

¹⁹⁶ Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária, Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo, Drawback, Entrepósito Aduaneiro, Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado – RECOF, Regime Aduaneiro Especial de Importação de Insumos Destinados a Industrialização por Encomenda de Produtos Classificados nas Posições 8701 A 8705 da Nomenclatura Comum do Mercosul – RECOM, Exportação Temporária, Exportação Temporária para aperfeiçoamento Passivo, Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural – REPETRO, Regime Aduaneiro Especial de Importação de Petróleo Bruto e seus Derivados – REPEX, Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação à Estrutura Portuária – REPORTO, Loja Franca, Depósito Especial, Depósito Afiançado, Depósito Alfandegado Certificado, Depósito Franco.

¹⁹⁷ Zona Franca de Manaus, Áreas de Livre Comércio, zonas de Processamento de Exportação.

¹⁹⁸ De acordo com Kfourir Jr, 2012, a CF outorgou competência aos entes tributantes e incompetência, neste caso, proibindo expressamente a incidência de tributos sobre determinadas pessoas e/ou situações. KFOURI Jr., Anis. Curso de direito tributário / Anis Kfourir Jr. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

¹⁹⁹ De acordo com Caparroz, 2019, a isenção configura dispensa do pagamento do tributo com fundamento em norma legal. CAPARROZ, Roberto. Direito tributário esquematizado® / Roberto Caparroz – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

²⁰⁰ Aqui, o legislador executivo não quis se referir os casos de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, previstos no art. 151 do CTN. As “suspensões” aqui mencionadas estão relacionadas com alguns dos Regimes Aduaneiros Especiais (ex. Drawback e Admissão Temporária). A aplicação de tais Regimes, em certos casos, implica na dispensa do recolhimento dos tributos em determinado momento (suspensão). Verificada a realização de certos atos (por exemplo, a exportação tempestiva no Drawback e a reexportação na Admissão temporária), verifica-se a isenção. Assim, jurídica e tributariamente, a “suspensão” aqui tratada revela-se efetivamente uma “isenção vinculada à ulterior confirmação”.

Para além de procedimentos, é mister que o interveniente possua controle efetivo e periódico de sua aplicação, o que significa realizar verificações, completas e/ou por amostragem (auditorias), sobre a conformidade esperada.

Na área de comércio exterior, não é incomum a utilização de serviços terceirizados de assessoria e consultoria por importadores e exportadores. Dentre os serviços realizados por terceiros, destacam-se o de despacho aduaneiro e de gestão e controle de regimes aduaneiros especiais, os quais estão intimamente ligados com o subcritério em apreço. Isso demanda do interveniente a realização de rigoroso e completo controle das atividades exercidas por terceiros.

A seguir, as orientações constantes da legislação sobre o assunto:

Figura 37 – Imunidades, Benefícios e Suspensões - Objetivos²⁰¹

<p>3.6 Imunidades, benefícios fiscais e suspensões</p> <p>3.6.1 Objetivos</p> <p>Assegurar que imunidades, benefícios fiscais e suspensões sejam corretamente solicitados, usufruídos e extintos.</p> <p>3.6.2 Requisitos</p> <p>3.6.2.1 Imunidades, benefícios fiscais e suspensões</p> <p>Requisito a. Devem existir procedimentos formais (escritos), de aplicação obrigatória, para a assegurar fruição regular de imunidades, benefícios fiscais e suspensões.</p> <p>Requisito b. Devem existir controles formais e periódicos sobre os procedimentos, os quais assegurem que imunidades, benefícios fiscais e suspensões sejam requeridos, usufruídos e extintos em conformidade com a legislação aplicável.</p>

²⁰¹

Figura 38 – Imunidades, Benefícios e Suspensões - QAA²⁰²

<p>4.6 Imunidades, benefícios fiscais e suspensões</p> <p>4.6.1 Imunidades, benefícios fiscais e suspensões</p> <p>a. Procedimentos formais (escritos), de aplicação obrigatória, são empregados para assegurar a fruição regular de imunidades, benefícios fiscais e suspensões?</p> <p>b. São exercidos controles formais e periódicos sobre os procedimentos, que assegurem que imunidades, benefícios fiscais e suspensões são requeridos, usufruídos e extintos em conformidade com a legislação aplicável?</p> <p>c. Há registros que evidenciam a execução dos controles?</p> <p>Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.</p> <p>Anexar evidências de execução dos controles.</p> <p>Por meio deste subcritério, busca-se assegurar o cumprimento da legislação aplicável às hipóteses de imunidades, benefícios fiscais e suspensões de obrigações fiscais, desde o atendimento a requisitos prévios, quando exigidos, até a extinção de um regime aduaneiro suspensivo.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.</p>
--

Tendo em vista a não existência de parâmetros específicos acerca dos processos e procedimentos para cada um dos regimes e/ou benefícios/incentivos fiscais, cada interveniente deverá edificar seus mecanismos de controle e verificação, os quais ficarão sujeitos à avaliação discricionária (talvez, não isonômica) preliminar e posteriormente à certificação.

Sobre a natureza do controle aqui perquirido, verifica-se a predominância da tributária, o que reforça o já mencionado, de que se trata de um programa que extrapola os fins aduaneiros.

²⁰² Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

5.2.7. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Não diferente dos demais, esse subcritério também apresenta grandes desafios ao interveniente, em razão de sua abrangência, bem como à autoridade aduaneira, certificadora do programa.

Por certo, o que se espera do operador é algo nobre e caro ao programa: garantir que os “profissionais” que estejam relacionados com o cumprimento da legislação aduaneira sejam qualificados para o bom exercício das suas atribuições, em decorrência dos cargos ou funções que exercem. Veja-se:

Figura 39 – Qualificação Profissional - Objetivos²⁰³

<p>3.7 Qualificação profissional</p> <p>3.7.1 Objetivos</p> <p>Assegurar correta elaboração e execução das atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira.</p> <p>3.7.2 Requisitos</p> <p>3.7.2.1 Qualificação profissional</p> <p>Requisito a. Deve existir política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira.</p> <p>Requisito b. Deve existir controle formal e periódico que assegure a observância da política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira.</p>
--

²⁰³

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Figura 40 – Qualificação Profissional - QAA²⁰⁴

4.7 Qualificação profissional

4.7.1 Qualificação profissional

a. É empregada política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira?

b. Havendo terceirização das atividades, citada política orienta os funcionários desses parceiros?

c. É exercido controle formal e periódico que assegure a observância da política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira?

d. Há registros que evidenciam a execução do controle?

Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução do controle.

Para fins do disposto neste subcritério, interprete-se qualificação profissional como capacidade que habilita uma pessoa a desempenhar o conjunto de atribuições do cargo que ocupa ou da função que exerce. Por sua vez, capacitação deve ser entendida como um processo ou meio para atingir determinada qualificação.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.

Os desafios atribuídos ao intervenientes, em especial ao importador e ao exportador, no presente critério passam, inicialmente, pela definição do que estaria compreendido no rol de atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira. O tem é bastante amplo, alcançando diversas áreas, atividades e funções. Por exemplo, considere que uma empresa realize importações de sua matriz no exterior, bem como compras nacionais, valendo-se do Regime de Drawback, para, após processo industrial com utilização de terceiro (que industrializa por encomenda), promover a exportação e encerramento do mencionado Regime. Nesse caso, estão relacionados com a legislação aduaneira, pelo menos:

- i. A diretoria de vendas (exportação);
- ii. A gerência de vendas (exportação);

²⁰⁴ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

- iii. A equipe de vendas externas (exportação);
- iv. Agentes e intermediários (exportação);
- v. A engenharia de produtos;
- vi. Compradores internacionais;
- vii. Compradores nacionais;
- viii. Diretoria de logística e comércio exterior;
- ix. Gerência de logística e comércio exterior;
- x. Analistas e assistentes de importação e exportação;
- xi. Profissionais e práticos com atividades em terceiros (Despachantes Aduaneiros, Agentes de Carga, dentre outros);
- xii. Gestores, analistas e assistentes de áreas fiscais e contábeis;
- xiii. Equipe de recebimento e conferência de materiais;
- xiv. Equipe de controle de estoque e produção;
- xv. Equipe de expedição de produtos; e
- xvi. Equipe da área financeira e de câmbio.

Nessa linha de raciocínio, todos os profissionais e práticos das diversas áreas (e terceiros) elencadas anteriormente devem possuir qualificação suficiente para garantir o cumprimento da legislação aduaneira geral, bem como a relacionada com a Valoração

Aduaneira e com o Drawback. Por outro lado, deverá a autoridade aduaneira, certificadora do OEA, possuir conhecimentos e ferramentas adequadas para verificar se a qualificação se apresenta de maneira eficiente. Não é simples e talvez seja utópico!

Em seguida, identificado o pessoal, o desafio se concentra na definição e no dimensionamento da “legislação aduaneira”, bem como na identificação da parcela compatível com cada ocupação, levando-se em consideração distintos aspectos, como risco, autonomia e impacto.

Por fim, superados desafios mencionados, ainda que parcialmente, o interveniente deve se debruçar sobre o processo ou meio para capacitar seu pessoal. Treinamentos? Sim. Quais? Para todos os assuntos previstos na legislação aduaneira que se conectam com as operações da organização. De quantas horas? O suficiente para capacitar. Testes? Sim, para aferir a capacitação. Auditorias? Também, para que se verifique a eficácia da aplicação. Consultorias? Recomendado, par certos temas e momentos.

5.2.8. CONTROLE CAMBIAL

Chega-se ao último subcritério da modalidade CONFORMIDADE. O denominado controle cambial, assim tratado pela legislação:

Figura 41 – Controle Cambial - Objetivos²⁰⁵

3.8 Controle cambial
3.8.1 Objetivos
Assegurar o controle cambial das operações de comércio exterior.
3.8.2 Requisitos
3.8.2.1 Controle cambial
Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para recebimento das exportações e pagamento das importações.
Requisito b. Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o controle cambial das operações de comércio exterior.

²⁰⁵

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Figura 42 – Controle Cambial - QAA²⁰⁶

<p>4.8 Controle cambial</p> <p>4.8.1 Controle cambial</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para recebimento das exportações e pagamento das importações?</p> <p>b. É exercido controle formal e periódico sobre o procedimento, que assegure o controle cambial das operações de comércio exterior?</p> <p>c. Há registros que evidenciam a execução do controle?</p> <p>Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.</p> <p>Anexar evidências de execução do controle.</p> <p>O ingresso e a saída de moeda estrangeira correspondente ao recebimento das exportações e ao pagamento das importações devem ser efetuados mediante celebração e liquidação de contrato de câmbio em banco autorizado a operar no mercado de câmbio.</p>
--

Apesar de estar inserido dentro da modalidade CONFORMIDADE, o controle dos fluxos de pagamentos internacionais, decorrentes de operações de importação e de exportação, não se conecta apenas com aspectos tributários, como se pode imaginar. Pelo contrário, o assunto é de grande interesse da aduana, não apenas porque pode servir de elemento para demonstrar, por exemplo, a ocorrência de subfaturamento na importação, mas, sim, porque a esse tema pode se conectar à prática de ilícitos que vão além da tributação e são de interesse do direito penal doméstico e internacional.

Por meio do pagamento de importações e/ou de exportações, é possível alimentar o crime organizado, fomentar e manter o tráfico internacional, permitir a lavagem de dinheiro e, até mesmo, viabilizar a prática de atos terroristas. Por conta disso, talvez o controle dos pagamentos internacionais ficaria melhor no grupo dos requisitos de elegibilidade. Da forma como está, empresas que são apenas exportadoras e, por conta disso, busquem apenas a certificação na modalidade OEA-S, estarão dispensadas desse controle.

206

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Não obstante, é importante adequar o subcritério para que ele abranja os pagamentos internacionais e não as operações cambiais. Como se sabe, uma operação cambial envolve a compra e venda de moedas, entretanto, consoante legislação em vigor, é possível realizar negócios em moeda brasileira (real) e manter recursos no exterior, o que, a rigor, não estariam amparados pelo tópico ora analisado.²⁰⁷

A necessidade de adequação se faz presente, vez que, ainda que afirme que o interveniente deva controlar os pagamentos e não as operações cambiais, é certo que, neste caso, o problema de nomenclatura poderá confundir os interessados e/ou fragilizar os verdadeiros interesses da aduana.

De outra banda, caso o intuito da RFB, ao criar o presente critério, tenha objetivado apenas aspectos financeiros potencialmente puníveis fiscalmente, nos termos da Lei n. 11.371/2006²⁰⁸, melhor seria a eliminação do critério, pois seu objeto seria meramente arrecadatório.

5.3. CRITÉRIOS DE SEGURANÇA

Para a modalidade SEGURANÇA (OEA-S), a legislação prevê cinco critérios específicos, quais sejam:

- i. Segurança da carga;
- ii. Controle de acesso físico;
- iii. Treinamento e conscientização de ameaças;

²⁰⁷ Art. 90. O exportador de mercadorias ou de serviços pode manter, no exterior, a integralidade dos recursos relativos ao recebimento de suas exportações. Art. 91. O ingresso, no País, dos valores de exportação pode se dar em moeda nacional ou estrangeira, independentemente da moeda constante da documentação que ampara a exportação, prévia ou posteriormente ao embarque da mercadoria ou à prestação dos serviços, e os contratos de câmbio podem ser celebrados para liquidação pronta ou futura, observada a regulamentação em vigor. Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48815/Circ_3691_v18_L.pdf - Acesso em 05/09/2020.

²⁰⁸ Dentre outras alterações, extinguiu a sonegação de cobertura, com eliminação da sanção prevista no Decreto 23.258/1933, eliminou os controles de câmbio do BACEN e encerrou as multas de importação, previstas na Lei n. 10.755/2003.

- iv. Segurança física das instalações; e
- v. Gestão de parceiros comerciais.

Como se observa, os critérios próprios da modalidade “S” estão mais alinhados com o princípio que orienta o atendimento aos “padrões internacionais de segurança”, assim como com o objetivo de “adoção de padrões que contribuam com a segurança da cadeia logística”. Assim como foi tratado na modalidade CONFORMIDADE, adiante serão analisados cada um dos critérios da modalidade em apreço.

Antes da análise pormenorizada, considerando que a presente obra busca avaliar o programa sob o ponto de vista jurídico, valem algumas pertinentes e relevantes indagações, quais sejam:

- a. Considerando que o OEA-S possibilita a certificação com base em critérios de segurança aplicados à cadeia logística no fluxo de comércio exterior, os requisitos devem ser atendidos tanto para as exportações quanto para as importações?
- b. Tendo em conta que a legislação não faz distinção, é possível afirmar que todos os intervenientes²⁰⁹ elegíveis devem cumprir todos os requisitos?

Pois bem. Em termos práticos, pelo que se verifica-se a partir das orientações e estatísticas veiculadas pela RFB, já amplamente apresentadas e avaliadas no presente Trabalho, que as respostas às questões apresentadas deveriam ser as seguintes: a. Para a modalidade OEA-S, os critérios devem ser atendidos apenas em relação às exportações, pelo menos para o interveniente “exportador”. b. Os requisitos vinculados aos critérios específicos devem ser cumpridos de forma parcial, à medida em que tiver conexão com a atividade (função) do interveniente.

²⁰⁹ Importador; exportador; transportador; agente de carga; depositário de mercadoria sob controle aduaneiro em recinto alfandegado; operador portuário ou aeroportuário; e o Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação (Redex).

Por outro lado, tendo em vista o disposto na legislação (IN), as respostas seriam as seguintes: a. Sim, a legislação, em que pese os benefícios mais significativos alcançarem o desembaraço aduaneiro das exportações, o texto normativo não faz distinção entre operações de importação e de exportação. b. Sim, considerando que a legislação não especifica critérios e requisitos por função, os intervenientes deverão atender satisfatoriamente todos os aspectos propostos.

Em outras palavras, o não detalhamento normativo acerca dos critérios (e seus requisitos) por função (tipo de interveniente) gera insegurança jurídica e, potencialmente, tratamento desigual, em razão da discricionariedade utilizadas para análises dos pedidos de certificação e para as análises relacionadas com o monitoramento.

5.3.1. SEGURANÇA DA CARGA

Este critério busca evitar que as veículos e cargas sejam contaminados (com drogas e/ou armas, por exemplo). De acordo com a legislação:

Figura 43 – Segurança da Carga - Objetivos²¹⁰

<p>2.1 Segurança da carga</p> <p>2.1.1 Objetivos</p> <p>Evitar utilização de unidade de carga ou compartimento de carga adulterados.</p> <p>Evitar violação de unidades de carga e de veículos de carga.</p> <p>2.1.2 Requisitos</p> <p>2.1.2.1 Inspeção das unidades de carga e veículos</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção prévia de unidades de carga e veículos.</p> <p>Requisito b. Contêineres devem ser submetidos a inspeções de sete pontos.</p> <p>Requisito c. Veículos de carga devem ser submetidos a inspeções de dezessete pontos.</p>
--

²¹⁰

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

2.1.2.2 Emprego de dispositivos de segurança

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para utilização de lacres de alta segurança e demais dispositivos de segurança (sinetes, cintas e/ou marcações).

Requisito b. O procedimento deve indicar as normas que os dispositivos empregados devem atender (como ISO 17712 ou superior).

Requisito c. O procedimento deve conter regras de aquisição, guarda, distribuição e afixação dos lacres de alta segurança e dos demais dispositivos.

Requisito d. Sempre que aplicável, devem ser utilizados lacres de alta segurança, que atendam ou excedam a norma ISO 17712, em todas as unidades de cargas.

2.1.2.3 Verificação da integridade da unidade de carga

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para verificação da integridade da unidade de carga ao longo da cadeia logística.

Requisito b. O procedimento deve estabelecer que suspeitas de violações de integridade dos lacres ou da unidade de carga sejam reportadas e tratadas internamente e, quando for o caso, comunicadas às autoridades competentes.

2.1.2.4 Transporte da carga

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, que disponha sobre controle do transporte da carga ao longo da cadeia logística.

Requisito b. As rotas utilizadas para transporte da carga devem ser previamente conhecidas.

Requisito c. O procedimento deve conter regras de parada do veículo transportador da carga.

2.1.2.5 Armazenamento de unidades de carga

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, que discipline o armazenamento de unidades de carga.

Requisito b. O local indicado para armazenamento das unidades de carga deve inibir a manipulação indesejada e estar submetido a controle de acesso.

Requisito c. O procedimento deve conter regras de tratamento de ocorrências relacionadas com acesso não autorizado a unidades de carga, incluindo reportá-las à área competente.

Figura 44 – Segurança da Carga - QAA²¹¹

<p>3.1 Segurança da carga</p> <p>3.1.1 Inspeção das unidades de carga e veículos</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para inspeção prévia de unidades de carga e veículos?</p> <p>b. Contêineres são submetidos a inspeções de sete pontos?</p> <p>c. Veículos de carga são submetidos a inspeções de dezessete pontos?</p> <p>d. Há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: listas de verificação preenchidas etc.</p> <p>A inspeção prévia ao carregamento é essencial para verificação da integridade da unidade de carga e mitigação do risco de transporte simultâneo, não autorizado, de outros produtos. Permite detecção, por exemplo, de paredes falsas em contêineres ou carrocerias.</p> <p>A inspeção de sete pontos para contêineres compreende chassi, portas, laterais direita e esquerda, parede frontal, teto e piso.</p> <p>A inspeção de dezessete pontos para veículos de carga compreende para-choque, motor, pneus, piso da unidade tratora, tanques de combustível, cabine, reservatório de ar, eixo de transmissão, quinta roda, sistema de exaustão, além de chassi, portas, laterais direita e esquerda, parede frontal, teto e piso do compartimento de carga.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p>
<p>3.1.2 Emprego de dispositivos de segurança</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para utilização de lacres de alta segurança e dos demais dispositivos (sinetes, cintas e/ou marcações)?</p> <p>b. Referido procedimento indica as normas que os dispositivos empregados devem atender (como ISO 17712 ou superior)?</p> <p>c. O procedimento contém regras de aquisição, guarda, distribuição e afixação dos lacres</p>

211

de alta segurança e dos demais dispositivos?

d. Sempre que aplicável, são utilizados lacres de alta segurança, que atendem ou excedem a norma ISO 17712, em todas as unidades de cargas?

e. Quando não aplicáveis lacres de alta segurança, como é assegurada a inviolabilidade da carga?

f. Há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?

Anexar evidências de execução.

Ex.: imagens dos dispositivos; especificações de catálogo de fornecedor; relatório de utilização de dispositivos etc.

Lacres devem atender ou exceder a norma ISO 17712; da mesma forma, demais dispositivos de segurança devem atender ou superar respectivas normas de referência.

Recomenda-se que somente pessoal autorizado distribua dispositivos de segurança.

Consideram-se aplicáveis lacres de alta segurança sempre que a unidade de carga utilizada permitir sua aplicação (ex.: contêiner).

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.1.3 Verificação da integridade da unidade de carga

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para verificação da integridade da unidade de carga ao longo da cadeia logística?

b. Referido procedimento estabelece que suspeitas de violações de integridade da unidade de carga sejam reportadas e tratadas internamente e, quando for o caso, comunicadas às autoridades competentes.

c. Há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?

Anexar evidências de execução.

Ex.: registros que evidenciem verificações realizadas etc.

Todo interveniente com acesso à carga deve verificar a integridade dos dispositivos de segurança.

Um método eficaz de verificação de integridade de dispositivos de segurança deve conter

pelo menos quatro ações: visualizar mecanismo, conforme o caso (trancas, transpassadores de cabo etc.), verificar lacre (numeração fidedigna, correspondência documental etc.), puxar lacre (visando conferir o acerto da afixação), e girar lacre (movimento de desenroscar, visando conferir se pino não foi rosqueado a fim de possibilitar abertura e fechamento sem vestígios).

Suspeitas de violação incluem adulteração de lacres e de unidades de carga.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.1.4 Transporte da carga

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado, dispondo sobre controle do transporte da carga ao longo da cadeia logística?

b. As rotas utilizadas para transporte da carga são previamente conhecidas?

c. Referido procedimento contém regras de parada do veículo transportador da carga?

d. Há monitoramento dos veículos transportadores da carga?

e. Há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?

Anexar evidências de execução.

Ex.: relatórios de rastreamento de veículos transportadores etc.

Com base em dados de rastreamento e com apoio de medidas como inspeção das unidades de carga por motoristas e vigilantes, busca-se prevenir trajetos ou paradas injustificáveis durante o transporte da carga.

Recursos como monitoramento, aliado a um gerenciamento de riscos para adoção de cautelas adequadas à logística empregada, contribuem com a segurança da carga durante o transporte.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.1.5 Armazenamento de unidades de carga

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado, disciplinando o armazenamento de unidades de carga?

b. O local indicado para armazenamento das unidades de carga inibe a manipulação indesejada e submete-se a controle de acesso?

c. Referido procedimento contém regras de tratamento de ocorrências relacionadas com acesso não autorizado a unidades de carga, incluindo reportá-las à área competente?

d. Há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?

Anexar evidências de execução.

Ex.: imagens das áreas destinadas a armazenamento de unidades de carga etc.

O operador deve garantir a segurança das unidades de carga durante seu armazenamento, evitando assim que sofram alterações que comprometam sua integridade.

Além disso, procedimentos de manutenção de unidades de carga devem incluir, pelo menos:

- responsável pela gestão dos procedimentos de manutenção;
- estabelecimento de manutenção preventiva, com periodicidade determinada;
- lista de verificações a realizar;
- em casos de manutenção corretiva, confrontar resultados com condições originais de segurança da unidade de carga.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

Basta uma atenta leitura para se verificar o quão complexos e rigorosos são os requisitos vinculados ao subcritério em análise. Como os requerimentos (e os documentos apresentados para suportá-los) não são públicos, assim como as análises e considerações realizadas pela autoridade certificadora, não é possível comparar os pleitos e análises para se verificar se há padrão ou se a discricionariedade tem produzido resultados diferentes para situações idênticas ou similares.

De todo modo, retornando às questões formuladas no início do tópico ora analisado, a os detalhamentos apontados pela legislação não indicam que os requisitos devem ser preenchidos apenas para cargas destinadas à exportação, o que, pelo menos em tese, permite que seja exigido do interveniente a adoção das medidas para cargas de importação, o que implicaria em provável inviabilidade técnica e financeira para que se garantisse o cumprimento dos requisitos além-mar.

Em mesma linha, também não se verifica a segregação dos requisitos por função. Assim, por hipótese, o exportador “A” deve preencher todos os requisitos, assim como seus

transportadores, “B” (caso seja certificado) e “C” (que não é certificado, mas é exigido pelo exportador “A”). Isso vale para agentes de carga, depositários alfandegados, operadores portuários e aeroportuários e recintos especiais para despacho aduaneiro de exportação.

Assim, para evitar dúvidas acerca dos requisitos por função, bem como evitar sobreposição, a legislação poderia especificá-los para cada uma das interveniências. Um agente de carga, por exemplo, a partir da legislação como está, pode ser chamado a demonstrar se os contêineres contendo cargas por ele agenciadas, para exportação ou importação, são inspecionados nos sete pontos. Seria dele a responsabilidade em demonstrar isso? Ou do exportador? Ou do transportador? Ou do Depositário? Ou de todos? A resposta é não. A responsabilidade deveria recair sobre um deles para evitar sobreposição de procedimentos e elevação nos custos.

5.3.2. CONTROLE DE ACESSO FÍSICO

Este critério exige do interveniente que exista rigoroso controle de acesso de pessoas e veículos em suas instalações. De acordo com a legislação:

Figura 45 – Controle de Acesso Físico - Objetivos²¹²

<p>2.2 Controle de acesso físico</p> <p>2.2.1 Objetivos</p> <p>Evitar acesso não autorizado a áreas ou setores do estabelecimento.</p> <p>2.2.2 Requisitos</p> <p>2.2.2.1 Controle de acesso de pessoas</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de acesso de pessoas às instalações do operador.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve disciplinar o acesso às áreas ou setores internos, estabelecendo que se dê conforme funções desempenhadas.</p>

²¹²

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Requisito c. O controle de acesso deve ser baseado em documento pessoal com foto.

2.2.2.2 Identificação visual de pessoas

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, estabelecendo os meios de identificação visual de pessoas - como crachás, uniformes, credenciais etc.

Requisito b. O procedimento deve conter regras de entrega e de devolução dos meios de identificação.

2.2.2.3 Detecção e remoção de pessoas não autorizadas

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para detecção de pessoas não autorizadas ou não identificadas.

Requisito b. O procedimento deve conter regras de abordagem e ações cabíveis.

2.2.2.4 Controle de acesso de veículos

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de acesso de veículos às instalações do operador.

Requisito b. Todos os pontos de acesso devem ser monitorados.

2.2.2.5 Controle de chaves e dispositivos de acesso

Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de chaves e dispositivos de acesso.

Requisito b. O procedimento deve estabelecer controle de entrega e de devolução de chaves e dispositivos de acesso.

Requisito c. Registros de entrega e devolução devem ser preservados em histórico por tempo determinado.

Figura 46 – Controle de Acesso Físico - QAA²¹³

<p>3.2 Controle de acesso físico</p> <p>3.2.1 Controle de acesso de pessoas</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para controle de acesso de pessoas às instalações?</p> <p>b. Referido procedimento disciplina também o acesso a áreas ou setores internos, estabelecendo que se dê conforme funções desempenhadas?</p> <p>c. O controle de acesso é baseado em documento pessoal com foto?</p> <p>d. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: relatórios de passagens em pontos de controle; planilha de controle de acessos etc.</p>
<p>Considerada sua finalidade, o controle de acesso de pessoas deve abranger qualquer meio potencialmente capaz de transportar pessoas - veículos, máquinas etc.</p> <p>O acesso a áreas ou setores internos corresponde à circulação interna de funcionários, prestadores de serviços, visitantes etc.</p> <p>Histórico de tentativas de acessos não autorizados constitui importante fonte de informações.</p> <p>Áreas consideradas sensíveis do ponto de vista da cadeia logística devem ter destaque no procedimento de controle de acesso. Sua ilustração ou indicação em plantas, croquis etc. e juntada ao requerimento de certificação como OEA auxilia e agiliza o processo de análise.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p>

²¹³

3.2.2 Identificação visual de pessoas

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado, estabelecendo os meios de identificação visual de pessoas - como crachás, uniformes, credenciais etc.?

b. Referido procedimento contém regras de entrega e de devolução dos meios de identificação?

c. Durante sua permanência nas instalações, visitantes são acompanhados e conservam sua identificação visual?

d. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?

Anexar evidências de execução.

Ex.: termos de entrega e de devolução de meios de identificação etc.

Da perspectiva da segurança da cadeia logística, meios de identificação visual de pessoas têm por objetivo contribuir com o controle de acesso e de circulação nas instalações.

Recomenda-se que visitantes sejam acompanhados durante sua permanência nas instalações do operador, conservando a identificação visual durante esse período.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.2.3 Detecção e remoção de pessoas não autorizadas

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para detecção de pessoas não autorizadas ou não identificadas?

b. Referido procedimento contém regras de abordagem e ações cabíveis?

c. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?

Anexar evidências de execução.

Ex.: ocorrência dessa natureza relatada e tratada; formulário para registro de ocorrência dessa natureza etc.

O procedimento de detecção e remoção de pessoas não autorizadas deve disciplinar as ações cabíveis, como condução forçada, acionamento do órgão policial etc., bem como a quem competem em cada caso - equipe de segurança, funcionários em geral etc.

Ocorrências registradas e posteriormente analisadas contribuem com o aperfeiçoamento contínuo dos controles de acesso físico.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.2.4 Controle de acesso de veículos

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para controle de acesso de veículos às suas instalações?

b. Todos os pontos de acesso são monitorados?

c. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?

Anexar evidências de execução.

Ex.: relatórios de acessos de veículos etc.

Os registros de acesso armazenados devem conter informações úteis à apuração e elucidação de ameaças à segurança da cadeia logística porventura ocorridas.

Nesse sentido, o registro de acessos negados, na medida possível, também pode contribuir para a finalidade apontada.

Evidentemente, um controle de acesso de veículos eficaz não se limita a registrar dados dos veículos, condutores e passageiros, mas inclui inspeção física de seu interior, na medida possível.

Recomenda-se minimizar a quantidade de pontos de acesso do estabelecimento.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.2.5 Controle de chaves e dispositivos de acesso

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para controle de chaves e dispositivos de acesso?

b. Referido procedimento estabelece controle de entrega e de devolução de chaves e dispositivos de acesso?

c. Registros de entrega e devolução são preservados em histórico por tempo determinado?

Anexar evidências de execução.

Ex.: relatórios de entrega e de devolução de chaves e/ou dispositivos de acesso etc.

Os registros de entrega e devolução de chaves e dispositivos de acesso armazenados devem conter informações úteis à apuração e elucidação de ameaças à segurança da cadeia logística porventura ocorridas.

Nesse sentido, o registro de solicitações negadas, na medida do possível, também pode contribuir para a finalidade apontada.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

Aqui, diferentemente da análise realizada para o subcritério anterior, parece que os requisitos e suas orientações, apesar do necessário rigor, estão em consonância com a função e sua delimitação. Assim, o exportador deverá adotar as medidas para controlar e monitorar os acessos ao seu estabelecimento; o transportador ao seu; o agente de carga ao seu; assim por diante.

5.3.3. TREINAMENTO E CONSCIENTIZAÇÃO DE AMEAÇAS

Este critério tem por escopo a “sensibilização” dos “funcionários” acerca da “segurança da cadeia logística”. Dito de outra forma, espera-se que o operador oriente todos as pessoas envolvidas em suas operações (sócios, administradores, empregados e prestadores de serviço) sobre a importância de se garantir segurança para todas as etapas da cadeia logística, assim como sobre os riscos e ameaças. De acordo com a legislação:

Figura 47 –Treinamento e Conscientização de Ameaças - Objetivos²¹⁴

<p>2.3 Treinamento e conscientização de ameaças</p> <p>2.3.1 Objetivos</p> <p>Sensibilizar os funcionários acerca da segurança da cadeia logística.</p> <p>2.3.2 Requisitos</p> <p>2.3.2.1 Conscientização de ameaças e identificação de vulnerabilidades</p> <p>Requisito a. Deve existir programa permanente de conscientização de ameaças à cadeia logística, visando à prevenção, à identificação e à ação.</p> <p>Requisito b. Todos os funcionários devem ser conscientizados.</p> <p>2.3.2.2 Treinamento em segurança da cadeia logística</p> <p>Requisito a. Treinamento específico deve ser oferecido para capacitar os funcionários a manter a integridade da carga, reconhecer conspirações internas e assegurar o controle de acesso.</p> <p>Requisito b. Responsáveis pela área de comércio exterior devem estar constantemente atualizados sobre a legislação que dispõe sobre o Programa OEA.</p> <p>2.3.2.3 Incentivo à participação em treinamentos</p> <p>Requisito a. Na medida possível, funcionários devem ser incentivados a participar de programas de conscientização de ameaças e de treinamentos em segurança da cadeia logística.</p>
--

²¹⁴

Figura 48 – Treinamento e Conscientização de Ameaças - QAA²¹⁵

<p>3.3 Treinamento e conscientização de ameaças</p> <p>3.3.1 Conscientização de ameaças e identificação de vulnerabilidades</p> <p>a. O requerente dispõe de programa permanente de conscientização de ameaças à cadeia logística, visando à prevenção, à identificação e à ação?</p> <p>b. Todos os funcionários são conscientizados pelo programa?</p> <p>c. Há registros que evidenciam a execução das ações?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: material divulgado; listas de participação etc.</p> <p>A importância de um programa permanente é consolidar uma cultura organizacional consciente dos riscos relacionados com a cadeia logística internacional, propiciando assim ações tempestivas e eficazes frente às ameaças.</p>
<p>Sem prejuízo de outras ameaças, recomenda-se que contrabando, terrorismo e tráfico internacional de armas e de drogas sejam enfatizados no programa.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p> <p>3.3.2 Treinamento em segurança da cadeia logística</p> <p>a. É oferecido treinamento específico para capacitar os funcionários a manter a integridade da carga, reconhecer conspirações internas e assegurar o controle de acesso?</p> <p>b. Responsáveis pela área de comércio exterior são constantemente atualizados sobre a legislação que dispõe sobre o Programa OEA?</p> <p>c. Há registros que evidenciam a execução das ações?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: conteúdo programático; listas de participação etc.</p> <p>Inseridos em um contexto de permanente conscientização, é importante que os treinamentos sejam mantidos atualizados e as pessoas periodicamente recicladas.</p> <p>Recomenda-se que pessoal das áreas de expedição e de recepção, incluindo recepção de correspondências e encomendas, receba treinamento complementar.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p>

3.3.3 Incentivo a participação em treinamentos

a. Em que medida os funcionários são incentivados a participar de programas de conscientização de ameaças e de treinamentos em segurança da cadeia logística?

b. Há registros que evidenciam a execução das ações?

Anexar evidências de execução.

Ex.: arquivo funcional etc.

Exemplo de incentivo a participação é inserir no cômputo de critérios para fins de promoção ou progressão na carreira o desempenho obtido pelo funcionário nos eventos de capacitação.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

O subcritério exige do operador que ele desenvolva e mantenha de forma iterativa programa de conscientização e riscos relacionados com a cadeia logística. Da maneira como está redigida, a norma indica que todas as pessoas vinculadas com a organização, inclusive prestadores de serviço terceirizados, devem ser submetidos aos treinamentos e orientações.

Não há, entretanto, padrões relacionados aos conteúdos, frequências e cargas horárias, de maneira que, novamente em razão da discricionariedade do representante da Fazenda Pública que irá avaliar o interveniente, é possível que as avaliações se apresentem de forma não isonômica, salvo se a interpretação for literal, o que, em termos práticos, não se verifica.

5.3.4. SEGURANÇA FÍSICA DAS INSTALAÇÕES

Assim como o critério antes analisado (Controle de acesso Físico), este, em complemento, visa evitar o acesso sem autorização e monitoramento às áreas da organização. De acordo com a legislação:

Figura 49 – Segurança Física das Instalações - Objetivos²¹⁶

<p>2.4 Segurança física das instalações</p> <p>2.4.1 Objetivos</p> <p>Evitar acesso não autorizado a áreas ou setores do estabelecimento.</p> <p>2.4.2 Requisitos</p> <p>2.4.2.1 Segurança perimetral e estruturas de separação</p> <p>Requisito a. O perímetro do estabelecimento deve ser delimitado por barreiras físicas.</p> <p>Requisito b. Áreas de manuseio e de armazenamento de carga, mercadorias e equipamentos utilizados na cadeia logística internacional devem ser segregadas do restante, por meio de barreiras físicas (naturais, muros, portões, cercas, paredes etc.).</p> <p>Requisito c. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção periódica das barreiras físicas.</p> <p>2.4.2.2 Monitoramento das instalações</p> <p>Requisito a. As instalações devem ser monitoradas, visando a inibir e coibir acessos não autorizados às áreas de manuseio e de armazenamento de carga ou mercadorias.</p> <p>2.4.2.3 Estacionamentos internos</p> <p>Requisito a. Estacionamentos de veículos não devem ser próximos às áreas de manuseio e de armazenamento de carga. Se imprescindível, procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, deve disciplinar seu funcionamento.</p>	<p>2.4.2.4 Iluminação das instalações</p> <p>Requisito a. Deve haver iluminação adequada do estabelecimento, especialmente nas áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● manuseio de carga ou mercadorias; ● armazenamento de carga ou mercadorias; ● recepção; ● expedição; ● estacionamentos; ● pontos de acesso; e ● perímetro. <p>2.4.2.5 Estrutura das instalações e dispositivos de travamento</p> <p>Requisito a. A estrutura das instalações deve resistir a tentativas de acesso não autorizado.</p> <p>Requisito b. Todas as portas e janelas, bem como demais aberturas, devem contar com dispositivos de travamento.</p> <p>Requisito c. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção periódica da estrutura das instalações e dos dispositivos de travamento.</p>
--	---

216

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Figura 50 – Segurança Física das Instalações - QAA²¹⁷

<p>3.4 Segurança física das instalações</p> <p>3.4.1 Segurança perimetral e estruturas de separação</p> <p>a. O perímetro do estabelecimento é delimitado por barreiras físicas?</p> <p>b. Áreas de manuseio e de armazenamento de carga ou mercadorias são segregadas do restante, por meio de barreiras físicas (naturais, muros, portões, cercas, paredes etc.)?</p> <p>c. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para inspeção periódica das barreiras físicas?</p> <p>d. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: plantas baixas; croquis; imagens; listas de verificação ou relatórios de inspeções etc.</p> <p>Muros, cercas, paredes, portões, barreiras naturais são exemplos de barreiras físicas empregadas para delimitar perímetro e áreas de manuseio e de armazenamento de carga ou mercadorias.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p>
<p>3.4.2 Monitoramento das instalações</p> <p>a. As instalações são monitoradas, visando a inibir e coibir acessos não autorizados às áreas de manuseio e de armazenamento de carga ou mercadorias?</p> <p>b. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?</p> <p>Anexar evidências de execução.</p> <p>Ex.: imagens arquivadas etc.</p> <p>Além de sistemas de monitoramento apoiados em alarmes ou em circuito fechado de televisão, rondas ostensivas realizadas nas áreas de interesse são exemplo de ação de monitoramento.</p> <p>Havendo armazenamento de imagens, para assegurar que cumpram com sua finalidade (apuração e elucidação de ameaças à segurança da cadeia logística), destacam-se dois atributos fundamentais: qualidade de imagem e período de armazenamento.</p> <p>A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.</p>
<p>3.4.3 Estacionamentos internos</p>

217

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

a. Há estacionamentos de veículos próximos às áreas de manuseio e de armazenamento de carga?

b. Se afirmativo, procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para disciplinar o funcionamento desses estacionamentos?

c. Se afirmativo, há registros que evidenciam a execução dos procedimentos?

Anexar evidências de execução.

Ex.: plantas baixas; croquis; imagens etc.

Estacionamento de veículos no interior do estabelecimento, sobretudo próximo a áreas de manuseio ou de armazenamento de carga ou mercadorias, favorece a violação da cadeia logística internacional para inserção ou remoção de produto não autorizado.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.4.4 Iluminação das instalações

a. O estabelecimento dispõe de iluminação adequada, especialmente nas seguintes áreas?

- de manuseio de carga ou mercadorias;
- de armazenamento de carga ou mercadorias;
- de recepção;
- de expedição;
- estacionamentos;
- pontos de acesso;
- perímetro.

b. Há registros que evidenciam a execução das ações?

Anexar evidências de execução.

Ex.: projeto luminotécnico; plantas baixas; croquis; imagens noturnas etc.

Fonte alternativa de energia possibilita assegurar a iluminação do estabelecimento mesmo em casos de falha do fornecedor regular.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de

forma terceirizada.

3.4.5 Estrutura das instalações e dispositivos de travamento

- a. A estrutura das instalações resiste a tentativas de acesso não autorizado?
- b. Todas as portas e janelas, bem como demais aberturas, contam com dispositivos de travamento?
- c. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para inspeção periódica da estrutura das instalações e dos dispositivos de travamento?
- d. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?

Anexar evidências de execução.

Ex.: plantas baixas; croquis; imagens; listas de verificação ou relatórios de inspeções etc.

O emprego de técnicas e materiais adequados na construção do estabelecimento contribui com a segurança das instalações e, conseqüentemente, da cadeia logística internacional.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

Como se observa, o subcritério em apreço também exige do interveniente intenso e constante investimento em segurança. Apesar de abranger todos os intervenientes, análise mais atenta das orientações constantes da legislação indicam que a autoridade apresenta maior preocupação com importadores e exportadores, muito embora, para transportadores, os requisitos também sejam muito pertinentes.

5.3.5. GESTÃO DE PARCEIROS COMERCIAIS

Como será adiante, o objetivo desse critério é “evitar parcerias comprometam a segurança da cadeia logística internacional”, ou seja, o interveniente deverá contratar fornecedores, selecionar clientes e formar alianças com pessoas, naturais ou jurídicas, “confiáveis”. De acordo com a legislação:

Figura 51 – Gestão de Parceiros Comerciais - Objetivos²¹⁸

<p>2.5 Gestão de parceiros comerciais</p> <p>2.5.1 Objetivos</p> <p>Evitar parcerias que comprometam a segurança da cadeia logística internacional.</p> <p>2.5.2 Requisitos</p> <p>2.5.2.1 Seleção de parceiros comerciais</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para seleção de parceiros comerciais.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de riscos relacionados com a segurança da cadeia logística.</p> <p>Requisito c. O procedimento deve priorizar contratação de parceiros comerciais certificados como OEA no Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas, comprovados por meio de documentação idônea.</p> <p>Requisito d. O procedimento deve estabelecer que parceiros comerciais não certificados como OEA demonstrem atendimento aos níveis de segurança, conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA, de acordo com sua função na cadeia logística.</p> <p>2.5.2.2 Monitoramento de parceiros comerciais</p> <p>Requisito a. Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para monitoramento periódico de parceiros comerciais.</p> <p>Requisito b. O procedimento deve induzir parceiros comerciais a adotar processos e procedimentos que assegurem a integridade da cadeia logística e o cumprimento da legislação aduaneira.</p> <p>Requisito c. O procedimento deve assegurar a revogação de representações porventura existentes, evitando assim que ex-parceiros representem o operador perante a Aduana.</p>
--

²¹⁸

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020..

Figura 52 – Gestão de Parceiros Comerciais - QAA²¹⁹

<p>3.5 Gestão de parceiros comerciais</p> <p>3.5.1 Seleção de parceiros comerciais</p> <p>a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para seleção de parceiros comerciais?</p> <p>b. Referido procedimento contempla, previamente à seleção, análise de riscos relacionados com a segurança da cadeia logística?</p> <p>c. O procedimento prioriza contratação de parceiros comerciais certificados como OEA no Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas, tais como: BASC, ISO 28000, ISPS Code, TAPA, OEA estrangeiros etc.?</p> <p>d. O procedimento estabelece que parceiros comerciais não certificados como OEA demonstrem atendimento aos níveis de segurança, conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA, de acordo com sua função na cadeia logística?</p> <p>e. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?</p> <p>Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de</p>
--

²¹⁹

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução.

Ex.: fichas de avaliação; contratos com cláusula de que o operador conhece e segue as regras do OEA etc.

Para fins do disposto neste critério, todos os operadores econômicos com participação na cadeia logística internacional, situados entre o exportador ou fabricante e o importador ou comprador, são considerados parceiros comerciais entre si.

Sem prejuízo do atendimento aos requisitos relacionados ao subcritério, são consideradas boas práticas as seguintes medidas, dentre outras:

Preferência pela contratação de parceiros comerciais:

- com menor número/percentual de ocorrências de irregularidades em operações de comércio exterior;
- com maior tempo de atuação e melhor qualificação do seu quadro de profissionais relacionados ao objeto do contrato, inclusive para aqueles situados no exterior;

Exigência de que parceiros comerciais:

- adotem medidas preventivas e corretivas contra falhas e irregularidades que possam comprometer a segurança da cadeia logística;
- comuniquem irregularidades e incidentes relacionados às operações prestadas.

A demonstração de que parceiros comerciais não certificados como OEA atendem aos níveis de conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA pode se dar mediante apresentação de:

- declaração por escrito, desses parceiros;
- **checklist** de segurança e conformidade;
- certificado expedido por administração aduaneira estrangeira no âmbito de programa OEA reconhecido pela Organização Mundial das Aduanas.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

3.5.2 Monitoramento de parceiros comerciais

a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para monitoramento periódico de parceiros comerciais?

b. Referido procedimento induz parceiros comerciais a adotarem processos e procedimentos que asseguram a integridade da cadeia logística e o cumprimento da legislação aduaneira?

c. O procedimento assegura a revogação de representações porventura existentes, evitando assim que ex-parceiros representem o operador perante a Aduana?

d. Há registros que evidenciam a execução do procedimento?

Se respondeu NÃO a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução.

Ex.: fichas de acompanhamento; carta de divulgação do programa OEA etc.

Os procedimentos de monitoramento periódico de parceiros comerciais devem incluir medidas saneadoras, quando necessário.

Sem prejuízo do atendimento aos requisitos relacionados ao subcritério, consideram-se boas práticas visitas inopinadas, baseadas em critérios de risco, a instalações de parceiros comerciais e prestadores de serviços para fins de monitoramento.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos executados de forma terceirizada.

Por fim, o último dos critérios para o OEA-S é um dos mais abrangentes e, juridicamente, inseguros. Isso porque, a própria delimitação de quais são os parceiros comerciais já se apresenta como desafio em razão da ausência de rol na legislação, a qual, em sede de orientação, informa: *“Para fins do disposto neste critério, todos os operadores econômicos com participação na cadeia logística internacional, situados entre o exportador ou fabricante e o importador ou comprador, são considerados parceiros comerciais entre si.”*²²⁰

A definição é bastante ampla, de maneira a contemplar inúmeros *players* que de alguma forma atuam na cadeia logística. Por outro lado, com vistas delimitar os agentes que demandam a cautela do interveniente, valendo-se de outra orientação constante da legislação, é possível inferir que os “parceiros” são aqueles elegíveis ao OEA-S. Veja-se: *“Requisito c. O procedimento deve priorizar contratação de parceiros comerciais certificados como OEA no*

220

Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas, comprovados por meio de documentação idônea.”²²¹

No caso, ao orientar que o procedimento do interveniente deve priorizar “parceiros certificados no OEA”, não seria, do ponto de vista eminentemente jurídico, demasiado concluir que a contratação de Despachante Aduaneiro, que atualmente não é elegível ao programa, dispensaria o importador/exportador de estabelecer mecanismos alinhados com o OEA para sua contratação. Tendo em conta a relevância do Despachante Aduaneiro para o processo de importação e exportação, soa estranha tal afirmação, porém, legalmente, tem sentido.

5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DOS ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS COM OS CRITÉRIOS DO PROGRAMA

Da análise dos critérios (de elegibilidade e específicos), verifica-se que o conjunto de requisitos estabelecidos estão a representar, em termos abstratos, o que vem a ser as denominadas “boas práticas tributárias e aduaneiras”, as quais legitimam o ingresso e permanência no programa.

Assim, em tese, somente se verificada a satisfação dos mais de 100 (cem) requisitos²²² previstos na legislação, estaria o interveniente apto a ser parte do programa e dele auferir os benefícios instituídos.

Do ponto de vista jurídico, em especial no que tange ao Direito Constitucional, Administrativo, Tributário e Aduaneiro, a discricionariedade exercida pela autoridade fiscal, também a certificadora do programa, é frágil, podendo esbarrar em dispositivos constitucionais e legais.

A rigor, consoante legislação em vigor, o não cumprimento dos critérios implicará em indeferimento da certificação ou sua exclusão, no caso de já estar certificado. A questão é que a legislação não informa os critérios para essa avaliação, nem tampouco sua metodologia. Daí

²²¹ Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=113840&visao=compilado> – acesso em 17/12/2020.

²²² 26 (vinte e seis) de elegibilidade; 49 (quarenta e nove) de segurança; e 27 (vinte e sete) de conformidade.

a insegurança jurídica e o risco de tratamento não isonômico, a depender do representante (ou representantes) da RFB que analisarem o pleito ou a evolução do operador no programa.

A guisa de exemplo, tome-se o critério de elegibilidade “política de recursos humanos” e seu requisito “c” (*O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de histórico – para candidatos com experiência profissional - dentro dos limites legais.*). As questões que se colocam aqui são as seguintes: i. A RFB tem condições de avaliar a qualidade de procedimento de contratação de pessoal? Considerando a formação dos agentes de aduana, não. Capacitações profundas, portanto, são necessárias. Qual o grau de subjetividade para tal avaliação, alto ou baixo? Provavelmente, alto, tendo em vista a ausência de capacitação e inexistência de critérios objetivos para avaliação e pontuação. Há risco de pareceres distintos para operadores com procedimentos idênticos ou similares? Sim.

A situação hipoteticamente trazida no item anterior tem o objetivo de promover reflexão acerca do risco de resultados distintos em razão de critérios não objetivos para fins de avaliação. Além disso, também é possível se questionar como se dará a avaliação do cumprimento do requisito, ou seja, como a autoridade tributária-aduaneira irá verificar se o que se apresentou no procedimento está sendo cumprido, bem como se há relação entre determinado evento negativo (exemplos: a contaminação de uma carga com drogas ou aplicação indevida de certo benefício fiscal) e o requisito (?). Não parece ser algo simples e quiçá exequível.

Como os resultados das análises dos pedidos de certificação não são públicos, não é possível avaliar e comparar os critérios utilizados para deferimento ou indeferimento do pedidos de certificação. Na figura a seguir, verifica-se que **19% (dezenove por cento)** dos 590 (quinhentos e noventa) requerimentos apresentados até julho de 2020 (exclusive os que estão em análise e os arquivados) foram **indeferidos**.

Figura 53 – Empresas certificadas e pleitos indeferidos



Assim sendo, é possível concluir que **81% (oitenta e um por cento)** dos requerimentos apresentados se mostraram, teoricamente, plenamente satisfatórios, o que significa dizer que todos os requisitos foram atendidos em sua totalidade, o que, considerando suas características e o processo de avaliação, é bastante questionável.

6. A MITIGAÇÃO DE RISCOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS COM O OEA

O presente tópico se propõe a avaliar a mitigação de “riscos tributários e aduaneiros” em razão do Programa OEA. Como já mencionado, um dos propósitos do programa é a redução de infrações aduaneiras e tributárias relacionadas com o comércio exterior (importação e exportação).

Como não existem estudos e/ou dados públicos que especificamente o impacto do OEA brasileiro no cometimento de infrações tributárias e/ou aduaneiras, a avaliação aqui tratada

partiu das informações gerais disponibilizadas pela RFB nos relatórios denominados “Balanços Aduaneiros”²²³. Veja-se:

Tabela 1 – Balanço Aduaneiro – Volumes de Importação e Exportação

VOLUMES (IMPORTAÇÃO / EXPORTAÇÃO)*							
ANO	VOLUME DE DI	% DI CANAL VERDE	VALOR IMPORTADO	VOLUME DE DE	% DE CANAL VERDE	VALOR EXPORTADO	VOLUME OEA
2014	2.487.874	88,98%	USD 214.621.110.000,00	1.202.613	90,72%	USD 219.971.517.000,00	0
2015	2.216.818	91,02%	USD 171.450.000.000,00	1.222.963	91,59%	USD 191.130.000.000,00	0
2016	2.057.321	92,06%	USD 167.270.000.000,00	1.286.848	82,82%	USD 192.500.000.000,00	84
2017	2.261.440		USD 182.980.000.000,00	1.353.240		USD 221.760.000.000,00	
2018	2.368.283	94,33%	USD 221.030.000.000,00	1.603.550	94,38%	USD 281.010.000.000,00	219
2019	2.390.285	94,67%	USD 234.390.000.000,00	1.750.872	97,36%	USD 259.160.000.000,00	459

* Campo não preenchido => informação não disponível

A “tabela 1” traz os volumes de declarações de importação (DI) e de declarações de exportação a partir de 2014. Considerando que o OEA foi concebido em dezembro de 2015, somente a partir de 2016 ele passou a compor o quadro de operações aduaneiras no Brasil. Em relação ao volume médio de DI no período (2.297.004 DI média/ano), é possível se constatar que o OEA, por essa perspectiva, não incrementou o comércio internacional brasileiro.

Em relação ao volume de declarações de exportação, o qual, em média, foi de 1.403.348 por ano, é possível verificar que houve um crescimento da ordem de 46%, se comparado o volume de 2014 com o de 2019. Não é possível, contudo, associar tal resultado ao programa OEA.

A referida tabela também indica a evolução dos valores de importação e exportação no mesmo período. Na importação, o valor médio foi de aproximadamente US\$ 198 bilhões, enquanto na exportação foi de US\$ 227 bilhões. Em ambos os casos, também não é possível associar (ou pelo menos indicar a parcela de responsabilidade) o OEA à evolução. Se analisado o período de 2016 a 2019, as importações cresceram 40% (quarenta por cento), as exportações

²²³ Disponíveis em <https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/aduana> - Acesso em 12/10/2020. Foram analisados apenas os Balanços a partir de 2014 (até 2019, último disponível).

35% (trinta e cinco por cento), e o número de certificados OEA, 446% (quatrocentos e quarenta e seis por cento).

Tabela 2 – Balanço Aduaneiro – Combate ao ilícito

COMBATE AO ILÍCITO (CONTRABANDO/DESCAMINHO)*						
ANO	VOLUME OPERAÇÕES (COMBATE CONTRABANDO / DESCAMINHO)	VOLUME PENAS DE PERDIMENTO	VOLUME APREENSÕES TOTAIS (VALORES)	VOLUME DE MULTAS (VALORES)	VOLUME DE MULTAS (QUANTIDADE)	VOLUME OEA
2014	3.110	42.048	R\$ 1.801.185.429,57	R\$ 278.513.495,09	3.528	0
2015	3.144	26.663	R\$ 1.888.686.015,14	R\$ 103.435.268,77	1.860	0
2016	2.345	18.155	R\$ 2.102.350.352,61	R\$ 86.867.512,02	1.079	84
2017	3.181	27.749	R\$ 2.301.135.539,43	R\$ 281.039.588,21	3.483	
2018	3.347	28.871	R\$ 3.155.302.975,94			219
2019	4.955		R\$ 3.256.750.247,91			459

* Campo não preenchido => informação não disponível

Em relação ao volume de operações desferido pela RFB, verifica-se que a média de 2014 e 2015, anos sem OEA, foi de 3.127 ações/ano. Já a média do período com OEA, 2016/2019, foi de 3.457 operações. Assim, observa-se que no período de OEA, o volume médio de operações cresceu pouco mais de 10%.

Para as penas de perdimento, o período sem OEA (2014/2015) registrou média de 34.356 penalidades aplicadas. Já no período com OEA (2016/2019), média de 24.925 penas aplicadas. Verifica-se um decréscimo da ordem de 27%.

No tocante ao volume de apreensões, 2014/2015 tem média de R\$ 1,8 bilhão, enquanto em 2016/2019, média de R\$ 2,7 bilhões (incremento de aproximadamente 50%). Não é possível realizar essa comparação para as “multas”, vez os anos de 2018 e 2019 não possuem dados disponíveis.

De toda sorte, considerando que o OEA cresceu mais de 400% no período, não é possível determinar com exatidão os impactos do programa nas ações de combate ao ilícito tributário/aduaneiro. O que se observa, entretanto, é que no período sem OEA (2014/2015) a média de 3.127 ações/ano resultou em apreensões de R\$ 1,8 bilhão/ano, enquanto no período com OEA (2016/2019), a média de 3.457 ações/ano resultou em R\$ 2,7 bilhões em apreensão.

Isso apenas demonstra, por hipótese, mais eficiência das ações, vez que cresceram em torno de 10% em quantidade, mas produziram 50% mais em apreensões.

Tabela 3 – Balanço Aduaneiro – Controle e Fiscalização Aduaneira

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO ADUANEIRA*							
ANO	AÇÕES FISCAIS	AUDITORIAS APÓS O DESPACHO ADUANEIRO	AUDITORIAS NO CURSO DO DESPACHO ADUANEIRO	DILIGÊNCIAS FISCAIS	TOTAL DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS + APREENSÕES	% AUDITORIAS COM RESULTADO (LANÇAMENTO)	VOLUME OEA
2014	4.039	1.454	802	1.783	R\$ 4.500.000.000,00	91,00%	0
2015	3.222	889	773	1.560	R\$ 2.300.000.000,00	93,50%	0
2016	2.606	969	634	1.003	R\$ 2.900.000.000,00	89,00%	84
2017	3.603	1.346	788	1.469	R\$ 16.200.000.000,00	93,50%	
2018	2.695	1.156	566	973	R\$ 3.470.000.000,00		219
2019	4.177	1.803	774	1.600	R\$ 8.590.000.000,00		459

* Campo não preenchido => informação não disponível

A última tabela, de n. 3, traz as medidas de fiscalização tributária/aduaneira realizadas pela RFB de 2014 a 2019. Nos anos sem OEA (2014/2015), o volume médio anual foi de 3.631 ações. No período com OEA (2016/2019), de 3.270 média/ano, ou seja, em torno de 10% menos que no período sem OEA.

No tocante ao total de créditos tributários e apreensões, 2014/2015 (sem OEA) produziu, em média, R\$ 3,4 bilhões/ano, enquanto o período com OEA (2016/2019) produziu R\$ 7,7²²⁴ bilhões em média. Sem considerar o ano de 2016, que foi atípico, a média nesse período ficaria em R\$ 4,9 bilhões, o que ainda assim seria significativo (aumento de 44%), em especial se comparado com o montante médio de ações fiscalizatórias no período, em torno de 10% menor que no período sem OEA, ou seja, a fiscalização foi mais eficiente.

O que chama a atenção nessa tabela é a coluna que indica o percentual de auditorias que produzem resultado. Em todos os anos, sem e com OEA, o percentual indica o “grau de eficácia”, ou seja, indica o montante de auditorias realizadas que resultaram em autuação. Em todos os casos, o percentual é de, praticamente, 90%, isto é, de cada 10 auditorias aduaneiras realizadas, 9 resultam em algum lançamento.

²²⁴ O ano de 2016 elevou a média. O relatório não traz esclarecimentos sobre os motivos para um resultado muito distinto dos demais anos. Ele se limita a informar que, diferentemente dos outros anos, os lançamentos efetuados em face de pessoas físicas foram computados, porém, no caso, representou tão somente R\$ 12 milhões, isto é, mesmo sem tal contabilização, o valor destoa em muito do padrão.

Para o Programa OEA, as questões que se colocam são as seguintes: Considerando que os intervenientes certificados possuem baixa seletividade de conferência e não são auditados, como medir a eficácia dos “supostos robustos e adequados processos”, verificados pela RFB quando da certificação? Para um próximo período, a RFB poderia realizar auditorias em empresas OEA e não OEA, para comparar os resultados. Caso as empresas OEA fossem auditadas em relação a todos os critérios e requisitos do programa, qual seria o percentual de autuações? Provavelmente, menor que o índice de empresas não OEA, contudo, pelo que foi exposto, o índice ainda seria significativo.

De acordo com a RFB, apesar do número reduzido de seleção de declarações para conferência aduaneira, para operadores certificados no OEA, “...a Receita Federal permanece cumprindo sua principal função de fiscalizar as cargas, pois as diretrizes do Programa OEA estão baseadas na Gestão de Risco. Ao invés de a Receita Federal realizar o controle aduaneiro transacional, por meio de seleção informatizada das unidades de carga, aos operadores certificados como OEA exige-se a adoção de processos de trabalho robustos para minimizar os riscos relacionados à falta de segurança física das cargas e ao descumprimento das legislações tributária e aduaneira. Ter processos de trabalho estruturados, monitorados e continuamente em aprimoramento reduz a probabilidade de ocorrência de erros, o que permite à RFB a seleção das cargas desses operadores em menor percentual. No pós-despacho, os importadores e exportadores OEA permanecem sujeitos à fiscalização da RFB, de forma idêntica a qualquer outro operador.”²²⁵

Como se vê, a dantes mencionada fragilidade jurídica decorrente da ausência de parâmetros e critérios objetivos para se avaliar e classificar o grau de cumprimento para cada um dos requisitos do programa, também (a fragilidade) está representada no Relatório Oficial de atividades aduaneiras editado e publicado pela RFB, o qual não demonstra a correlação entre os “robustos processos” e a efetiva redução de “erros”, nem tampouco esclarece sobre as verificações pós-despacho.

²²⁵ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/aduana> - Balanço Aduaneiro 2019, p. 27/28 - Acesso em 12/10/2020.

Em trecho seguinte do mesmo Relatório, informa a RFB²²⁶: “Caso um OEA venha a baixar sua conformidade, ou seja, seja verificado um aumento no risco, a equipe de monitoramento poderá graduar os benefícios concedidos pelo Programa, como por exemplo, aumentar o percentual de seleção por um tempo determinado.”

Aqui, novamente se verifica que a “boa intenção” pode esbarrar em sérios problemas jurídicos, notadamente àqueles relacionados com a isonomia e a necessidade de motivação do ato administrativo. Da forma como o programa está fundamentado, em normas infralegais e sem critérios objetivos para a avaliação qualitativas dos requisitos, as interpretações e a discricionariedade poderão resultar em tratamento desigual.

6.1. AUTORREGULARIZAÇÃO E DENÚNCIA ESPONTÂNEA

De acordo com o CTN, Art. 3º *Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*.²²⁷ (grifo não constante do original).

Tal comando enuncia que a administração tributária (fiscalização) está vinculada à Lei e nesse mister, em se verificando a ocorrência de fato jurídicos tributários (e aduaneiros) deve promover as medidas necessárias à sua constituição e/ou cobrança.

A determinação é reforçada no art. 142 do mesmo diploma, o qual trata do lançamento tributário. Veja: Art. 142. *Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.*

²²⁶ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/aduana> - Balanço Aduaneiro 2019, p. 27/28 - Acesso em 12/10/2020.

²²⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm - acesso em 12/10/2020.

Caso a fiscalização se mostre inerte, o eventual crédito tributário (proveniente de tributos e/ou multa) não será constituído (sendo alcançado pela decadência) ou efetivamente cobrado, caso em que será afetado pela prescrição.

O CTN, considerando que a fiscalização não teria condições de alcançar todos os atos e negócios jurídicos tributáveis, criou a figura da denúncia espontânea²²⁸, instituto por meio do qual o sujeito passivo é “agraciado” com a eliminação de penalidades caso regularize eventual pendência tributária antes da “notificação do fisco”.

Para além da denúncia espontânea, a “autorregularização” é outro instrumento que tem sido utilizado pela administração tributária federal, para estimular contribuintes e responsáveis tributários a promoverem a regularização de pendências tributárias antes do “início do procedimento fiscal”. Em termos práticos, se mostra como um “estímulo à denúncia espontânea” e não outro instrumento, paralelo ao primeiro. Resta, entretanto, saber se tal mecanismo é compatível com o ordenamento jurídico.

De acordo com a RFB²²⁹, as administrações tributárias mundiais têm se voltado à adoção de medidas para o incentivo do cumprimento voluntário da legislação tributária (conformidade tributária). Em razão de tais medidas, o sujeito passivo é instado a cumprir suas obrigações sem que para isso seja necessária a instauração de um procedimento fiscal. Tal mecanismo tem sido chamado de “autorregularização tributária”.

Segundo a RFB²³⁰, a autorregularização já é adotada há muitos anos no Imposto de Renda da Pessoa Física, por meio do mecanismo conhecido como “malha fina”, o qual permite ao contribuinte retificar sua declaração espontânea e previamente à fiscalização. A medida também foi expandida para as pessoas jurídicas, no ano de 2017, por meio de um projeto

²²⁸ Art. 138. A responsabilidade é excluída pela denúncia espontânea da infração, acompanhada, se for o caso, do pagamento do tributo devido e dos juros de mora, ou do depósito da importância arbitrada pela autoridade administrativa, quando o montante do tributo dependa de apuração. Parágrafo único. Não se considera espontânea a denúncia apresentada após o início de qualquer procedimento administrativo ou medida de fiscalização, relacionados com a infração. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm - acesso em 12/10/2020.

²²⁹ RFB. Fato Gerador. Revista Fato Gerador, 17ª ed. Disponível em https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fg_17ed_web.pdf - Acesso em 12/10/2020.

²³⁰ RFB. Fato Gerador. Revista Fato Gerador, 17ª ed. Disponível em https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fg_17ed_web.pdf - Acesso em 12/10/2020.

denominado “Malha Fiscal da Pessoa Jurídica”, por meio do qual os “contribuintes” recebem “alertas de inconformidade”.

Em que pese a relevante discussão acerca constitucionalidade e legalidade acerca da autorregularização tributária, bem como sobre o conflito entre o “alerta” disparado e a perda da espontaneidade, nos termos do parágrafo único do art. 138 do CTN, para o propósito aqui apresentado, a questão será analisada sob a perspectiva do OEA.

Nesse passo, a exemplo do que ocorre com os demais tributos federais, a legislação do OEA não prescreve, ainda que em sede de norma infralegal, a previsão de que o interveniente certificado irá receber “alertas” com indicações para que promova a regularização espontaneamente. A legislação, como se viu, apenas indica que será submetido a acompanhamento (será monitorado), sem, todavia, indicar como tal acompanhamento será realizado.

Não obstante, o que se verifica é que algumas empresas certificadas têm recebido orientações específicas e genéricas para que “regularizem”, espontaneamente, as pendências identificadas. A seguir, alguns exemplos:

i. Orientação “genérica”:

Figura 54 – Autorregularização geral - Licenças²³¹



Gerenciamento de RISCO OEA

Alerta nº 03/2020
Data: 17/03/2020

Licenças de Importação (LI)
obtidas após embarque de mercadoria importada

Informamos que foram identificados casos de importações de empresas OEA em que as Licenças de Importação (LI) foram emitidas após embarque das mercadorias no exterior. Tal conduta está tipificada como infração administrativa ao controle das importações com previsão de **multa de 30%** sobre o valor aduaneiro das mercadorias, nos termos do Artigo 706, inciso I, alínea b, do Regulamento Aduaneiro ([Decreto 6.759/2009](#)).

Dessa forma, com base nos princípios do Programa OEA, e visando estimular a conformidade de seus procedimentos à legislação aduaneira, orientamos todos os importadores OEA a:

1. Verificarem se tal infração foi cometida;
2. Revisarem seu sistema de gerenciamento de risco visando **aperfeiçoamento de seus controles internos** para tratar os riscos relacionados a essa infração; e
3. Avaliarem a necessidade de **recolhimento, de forma espontânea**, da multa eventualmente devida, nos casos de constatação do cometimento da infração.

Em caso de dúvidas, por favor, contate seu Ponto de Contato do Programa OEA.

 oea.df@rfb.gov.br

 **Acesse aqui: outros Alertas de Risco OEA**

 **AEO**
Authorized Economic Operator

 **Receita Federal**

²³¹ Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/alertas-de-risco-oea> - Acesso em 12/10/2020.

Figura 55 – Autorregularização geral - Origem²³²


Gerenciamento de **RISCO OEA**

Alerta nº 01/2020
Data: 17/01/2020

Descumprimento de Regras de Origem

*Informamos que existem fortes indícios de que produtos do setor automotivo, de origem **Mexicana**, estão sendo exportados sob o amparo do Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 55, mas com descumprimento dos índices de conteúdo regional exigidos para esse acordo a partir de 19/03/2019 e estabelecidos nos arts. 4º, 7º e 8º do 5º Protocolo Adicional (PA) ao Apêndice II do ACE 55, com a redação dada pelo 6º PA ao Apêndice II do ACE 55.*



O Brasil iniciará processo formal de verificação de origem para apurar tais indícios. Dessa forma, recomenda-se que as empresas OEA que utilizem tais preferências tarifárias consultem seus fornecedores e confirmem o cumprimento das regras de origem vigentes, a fim de evitar serem surpreendidas pela necessidade de recolhimento de tributos, multas e juros no caso de eventual confirmação de tais indícios em procedimento de fiscalização, assim como, se for o caso, regularizem espontaneamente o recolhimento dos tributos incidentes sobre as importações já realizadas com preferência tarifária não aplicável.

 **oea.df@rfb.gov.br**

 **AEO**
Authorized Economic Operator


 **Receita Federal**

²³² Disponível em <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/alertas-de-risco-oea> - Acesso em 12/10/2020.

ii. Orientação específica:


Figura 56 – Autorregularização específica – Classificação Fiscal²³³

SP SAO PAULO DELEX



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

FL 2



Receita Federal

NOTIFICAÇÃO Nº [REDACTED]

Contribuinte: [REDACTED]
 CNPJ: [REDACTED]
 Nº do Dossiê de Atendimento Eletrônico: [REDACTED]
 Endereço: [REDACTED]

São Paulo, 29 de novembro de 2019.

Sr. Contribuinte,

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB, por meio do cruzamento interno de informações, identificou indícios de erro de classificação fiscal nas Declarações de Importação abaixo relacionadas (nº da DI/adição), no tocante à produtos [REDACTED]

Código NCM utilizado	Código NCM correto
[REDACTED]	[REDACTED]

Nº DI/Adição	Nº DI/Adição	Nº DI/Adição	Nº DI/Adição
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]


²³³ Acervo do autor.

Através desta Notificação, a RFB está lhe concedendo a oportunidade de efetuar a autorregularização das divergências apontadas, no prazo de 30 (trinta) dias, mediante a retificação das Declarações de Importação irregulares e o recolhimento das diferenças nos tributos apurados na retificação, a fim de evitar a instauração do procedimento de Revisão Aduaneira, previsto no art. 638 do Decreto nº 6.750/09, e cominação das penalidades dele decorrentes, tais


Delegacia Especial da Receita Federal do Brasil de Fiscalização de Comércio Exterior – DELEX
Serviço de Fiscalização de Alta Performance – SEFAP

Documento de 4 p[ágs] [REDACTED]
Cópia [REDACTED]

SP SAO PAULO DELEX Fl. 4



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



como: a) multa de 1% sobre o valor aduaneiro da mercadoria, (art. 84, I, da MP nº 2158-35, de 2001); b) multa de 75% sobre os tributos não recolhidos (art. 44, II, da Lei nº 9.430/1996).

Esclareça-se que a retificação deverá ser registrada diretamente no SISCOMEX, pelo próprio contribuinte, conforme procedimento previsto no art. 45, inciso II, da IN SRF nº 680/2006.

Caso o contribuinte tenha alguma justificativa ou esclarecimento cabível, deverá apresentá-la por escrito, dentro do prazo de 30 dias. A resposta deve ser transmitida por meio eletrônico através da solicitação de juntada de documentos digitais ao dossiê de atendimento eletrônico (nº informado no cabeçalho) no Portal e-CAC.

Ressaltamos, por fim, que o atendimento das medidas solicitadas nesta Notificação não afasta a responsabilidade do contribuinte por outras irregularidades eventualmente identificadas nas importações em análise.

Solicitações ou esclarecimentos poderão ser feitos através de contato pelo correio eletrônico
[REDACTED]

Atenciosamente.

Audit [REDACTED] Brasil

No primeiro caso, veiculado genericamente, a RFB informa **que identificou** casos de importação com licença de importação emitida após o embarque, o que caracteriza infração aduaneira punível com multa de 30% do valor aduaneiro. De acordo com o comunicado, a notificação está em consonância com os princípios do OEA, os quais, como já visto, estão inseridos em instrução normativa.

No segundo caso, também geral, a RFB informa sobre a **existência de fortes indícios** de utilização inadequada de preferência tarifária decorrente de tratado internacional.

Já no terceiro caso, a fiscalização afirma ter verificado a ocorrência de infração aduaneira, porém, por meio da notificação, a RFB **concede prazo** para que o contribuinte providencie a autorregularização, colhendo as vantagens da denúncia espontânea.

Por mais louvável que as medidas possam ser, é questionável sua validade jurídica, pois:

- i. A administração tributária, sabedora de prática de infração à legislação, sem que exista autorização legal, deve constituir o crédito tributário, nos termos do art. 142 do CTN, sob pena de responsabilização funcional do servidor público e, potencialmente, de caracterização do crime de prevaricação;
- ii. No que tange ao OEA, consoante legislação em vigor, a ocorrência de infrações à legislação tributária e/ou aduaneira deve resultar na aplicação das sanções previstas no programa; e
- iii. A denúncia espontânea, realizada após a notificação para autorregularização, tendo em conta a inexistência de autorização legal, não seria legítima, vez que encontraria óbice no art. 138 do *códex* tributário.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O OEA, consoante informações constantes do capítulo introdutório da presente obra, se apresenta, de acordo com a OMA, como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, tendo como premissa que a fluidez no comércio internacional, decorrente dos benefícios proporcionados pelo programa, resulta em maior atratividade para as operações internacionais envolvendo bens e mercadorias.

Para além do impacto econômico e incremento do comércio internacional, o OEA também busca a redução da prática de ilícitos e crimes internacionais, na medida em que, teoricamente, permite que as administrações aduaneiras trabalhem de forma colaborativa e tenham seus fluxos de trabalho concentrados em operações de risco.

Assim, com base em tais premissas, em torno de uma centena de países já implementaram (ou estão em implementação) seus programas de OEA, os quais, como se pôde observar, possuem semelhanças e diferenças no que tange aos critérios, requisitos e benefícios.

O Programa brasileiro, na esteira de outros países, foi estabelecido no ano de 2015, por meio de Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil. O OEA brasileiro substituiu – em

verdade incorporou – mecanismo anterior (Linha Azul), que proporcionava a redução de inspeções alfandegárias para importadores e exportadores habilitados. A Linha Azul, menos abrangente, partia da premissa de que a conformidade tributária-aduaneira deveria ser verificada a partir de relatório de auditoria. Já para o OEA, é necessário que o interveniente demonstre possuir processos e procedimentos que mitiguem os riscos.

Em comum, por outro lado, tanto a Linha Azul quanto o OEA possuem grande fragilidade jurídica, vez que suas bases não são de ordem legal, ou seja, estão fundamentados em normas menores, de cunho meramente executivo e passível de modificação (ou extinção) por mero ato do poder executivo, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O programa, que é bastante denso, exige vultoso esforço e investimento por parte dos operadores interessados em nele ingressar e se manter, de modo que, para seja confiada a necessária segurança jurídica, é mister que suas bases (concepção, critérios, requisitos, infrações e penalidades) estejam previstas em norma legal (sentido estrito).

Do lado do Estado-Fisco-Polícia, o OEA também reclama previsão legal, pois, como instrumento sinalagmático que é, pressupõe a existência de orçamento próprio e iterativos treinamentos e capacitações para garantir conhecimento técnico, habilidades e recursos, pessoais e materiais, para que a aduana possa desempenhar adequada e satisfatoriamente seu papel.

Além disso, o marco legal, que deverá estar alinhado com os preceitos e comandos constitucionais, evitará eventuais questionamentos acerca da legitimidade do programa, pois, como foi possível observar durante o desenvolvimento do presente estudo, as abordagens trazidas pelo programa (delimitação de operadores elegíveis, critérios, requisitos, benefícios, infrações, sanções e possibilidade de autorregularização tributária com efeitos de denúncia espontânea) são passíveis de questionamentos acerca de sua legalidade e constitucionalidade.

De acordo com a Constituição da República, a legislação de comércio exterior é de competência privativa da União²³⁴. O termo “legislação” deve ser entendido em seu sentido lato, compreendendo leis em sentido estrito, bem como normas executivas infralegais, tais

²³⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) VIII - comércio exterior e interestadual; (...)

como decretos e instruções normativas da RFB. A CRFB ainda prescreve que a fiscalização e o controle do comércio exterior serão exercidos pelo atual Ministério da Economia²³⁵.

A análise conjunta dos dois dispositivos constitucionais permite concluir o seguinte: os direitos e obrigações relacionados com o comércio exterior devem ser objeto de lei federal em sentido estrito, sendo passível de regulamentação executiva por normas infralegais. Já a fiscalização e o controle do comércio exterior, nos termos da legislação federal própria, serão exercidos por órgãos vinculados ao Ministério da Economia.

Nesse passo, a legislação aduaneira (de comércio exterior) em vigor²³⁶ apenas indica a possibilidade de que o despacho aduaneiro poderá, nos termos do regulamento, ser objeto de procedimentos simplificados, os quais poderão ser, por **conveniência administrativa** ou por inobservância das regras, cassados ou suspensos.

A posição aqui defendida é a de que o OEA não configura meramente um mecanismo de simplificação do despacho aduaneiro, passível, portanto, de concepção, concessão, suspensão e extinção, em razão, por exemplo, de mera **conveniência administrativa**. O programa é mais abrangente, visto que não contempla tão somente medidas de simplificação do procedimento administrativo para verificação da exatidão entre as informações prestadas nas Declarações Aduaneiras (de importação e de exportação) e os documentos de referência. Ele contempla diversos tratamentos especiais, aduaneiros e tributários, bem como concede benefícios que extrapolam o referido procedimento. Por isso, defende-se a necessidade de que lei em sentido estrito regule o OEA.

Além da necessidade de previsão legal do programa, a qual trará mais segurança jurídica, parece ser necessária, para a atração de mais intervenientes e na esteira de Programas de outros países, que mais benefícios sejam concedidos, em especial (i) a possibilidade de registro unificado e periódico de declarações aduaneiras e (ii) o pagamento diferido e escritural dos tributos (pelo menos os federais) incidentes sobre as operações de importação.

²³⁵ Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

²³⁶ DL 37/1966 - Art.52 - O regulamento poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho aduaneiro. Parágrafo único. A utilização dos procedimentos de que trata este artigo constituirá tratamento especial que poderá ser extinto, cassado ou suspenso, por conveniência administrativa ou por inobservância das regras estabelecidas.

No que se refere aos critérios e requisitos do programa, para ambas as modalidades, é recomendável que a legislação (lei e normas executivas infralegais) contenha previsão das obrigações e benefícios por função, tendo em conta as particularidades de cada atividade.

Com efeito, da forma como está concebida, tanto os intervenientes quanto a autoridade certificadora não encontram clareza ao verificar os padrões (critérios) e requisitos específicos para cada função. Por exemplo, nos critérios de elegibilidade, o que deveria ser atendido pelos importador, exportador, agente de carga e transportador, no subcritério “histórico do cumprimento da legislação aduaneira” necessita levar em consideração as especificidades de cada função. No OEA-S, os papéis do exportador, do transportador e do depositário no subcritério “segurança da carga” são diferentes, porém a legislação não especifica os requisitos específicos para cada uma delas.

A ausência de detalhamento por função, além da indução a erro, poderá resultar em tratamento não isonômico a depender das circunstâncias e do representante da RFB que irá analisar o interveniente nos três momentos (fase de certificação; fase de monitoramento; e fase de revisão da certificação). O detalhamento, portanto, trará mais segurança jurídica ao programa.

Outro aspecto relacionado com a segurança jurídica e eficiência do programa diz respeito ao estabelecimento de padrões mais objetivos para avaliação dos critérios e respectivos objetivos. Como se verificou no desenvolvimento do trabalho, a legislação (IN e portaria) se limitam a indicar, para fins de verificação acerca da satisfação de critérios e requisitos, que “devem ser adotadas medidas”, que “deve existir política”, que “deve existir procedimento formal”, e que “o procedimento deve estabelecer”.

Parece que andaria melhor o programa se concebesse critérios e requisitos mais objetivos e passíveis de avaliação por parte da autoridade certificadora (ou quem lhe faça as vezes). Isso pressupõe a criação de uma matriz para pontuação (por critério e por requisito) e posterior classificação (uma espécie de *rating*).

Da maneira como está concebido, é possível que tratamentos desiguais sejam estabelecidos, o que macula constitucionalmente²³⁷ o programa, vez que ausência de parâmetros objetivos poderá fazer com que o juízo de conveniência e oportunidade entre em conflito com o princípio da isonomia. Para exemplificar: Imagine-se que, por hipótese, duas empresas do mesmo segmento requeiram a certificação ao programa. Uma empresa se encontra no Estado de São Paulo e a outra no Estado de Minas Gerais. A diferença geográfica implica em análise por equipes (e agentes) OEA distintos.

Suponha-se ambas as empresas não preencham satisfatoriamente determinado requisito (por exemplo, o procedimento de “desligamento de pessoal” não estabelece que “a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de acesso às instalações físicas do operador”). Na análise da empresa de São Paulo, tal falta não foi considerada “grave”, tendo sido objeto de “recomendação” não impeditiva da certificação. Já na empresa de Minas Gerais, a falta foi considerada “grave” e impediu a certificação.

No exemplo, além do tratamento desigual, a empresa mineira não saberá que a empresa paulista recebera tratamento desigual, pois tais informações são tuteladas pelo sigilo empresarial e não podem ser acessadas. A única informação que a empresa mineira terá é a que sua concorrente fora certificada, visto que tal certificação é objeto de ato administrativo devidamente publicado e disponível nas bases públicas. Não saberá, contudo, que a certificação foi concedida ainda que a empresa paulista não tenha cumprido rigorosamente todos os requisitos.

Assim, a proposta de que os critérios e requisitos sejam previstos em matriz de análise com sistema de pontuação, bem como que, adicionalmente, os pontos gerais obtidos possam identificar o tratamento a ser dado após a análise do pleito (ex.: certificável, pois atende todos os critérios; certificável, mesmo não atendendo todos os critérios (risco baixo); certificável, desde que atenda os critérios não satisfeitos; e não certificável (risco alto)), se mostra compatível com o primado da segurança jurídica.

²³⁷ CRFB: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguinte: (...); e Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; (...); CTN:

Outrossim, a existência de padrões mensuráveis, além de trazer segurança jurídica ao administrado, também contribuiria para a análise por parte dos representantes da RFB, autoridade certificadora.

Não obstante, para além da padronização das análises dos documentos apresentados e dos registros tributários e aduaneiros inseridos nas bases oficiais (SISCOMEX e SPED, por exemplo), o programa exige, na fase de concessão e de monitoramento, que os processos e procedimentos relacionados aos critérios e respectivos requisitos sejam efetivamente verificados.

Destarte, para além de verificações documentais relacionadas com os processos e procedimentos, parece ser adequada a realização de testes de validação, bem como de auditorias periódicas, por parte da própria autoridade ou de terceiros por ela acreditados para tal fim. O que se verifica, entretanto, é que a RFB realiza verificações em requisitos que possui maior familiaridade técnica e ferramentas informatizadas. Isso ocorre, por exemplo, com os critérios de classificação fiscal de mercadorias, operações indiretas e base de cálculo do imposto de importação (valor aduaneiro), os quais abrangem aspectos que podem ser monitorados por cruzamentos realizados entre os sistemas informatizados utilizados pela Aduana brasileira.

Por outro lado, não parece que a RFB possui a mesma facilidade e estrutura para avaliar teoricamente, nem tampouco para verificar o efetivo cumprimento, as medidas relacionadas à segurança da cadeia logística, o que pode comprometer a eficácia do programa.

Como visto ao longo do estudo, além da complexidade dos critérios e do volume de requisitos que devem ser atendidos, a verificação da efetividade das medidas apresentadas à RFB é condição que se impõe para o sucesso do programa a longo prazo. Também corrobora com o sucesso, a capacidade, técnica e estrutural, da RFB para avaliar o que lhe for apresentado. Da forma como está estruturado, é possível que os processos e procedimentos apresentados não se verifiquem efetiva e continuamente, assim como de que a RFB não tenha condições de realizar a adequada avaliação dos critérios e requisitos, em especial àqueles relacionados com o OEA-S, bem distantes da atividade arrecadatória, inerente à RFB.

Para mitigar isso, é mister que a Aduana brasileira se capacite e se estruture para realizar as verificações necessárias ou que o faça por intermédio de “auditores aduaneiros independentes”, ou seja, por intermédio de interposta pessoa, acreditada pela RFB. Tal figura, também deverá ser prevista em lei e regulamentada por atos do poder executivo.

Também seria pertinente a transformação do Fórum Consultivo em um comitê executivo, composto por representantes do setor público (RFB e outros órgãos que se relacionam com operações de importação e exportação) e do setor privado (representantes de cada uma das funções elegíveis). O comitê, que também deve ter previsão legal e regulamentação infralegal, poderá atuar na atualização das normas operacionais do programa e, inclusive, conter órgão jurídico para avaliar o impacto e compatibilidade das medidas que se pretende criar e/ou modificar no/com o ordenamento jurídico nacional.

Por fim, a título de contribuição, apresenta-se, no Apêndice VIII, proposição de *legiferenda* para o OEA brasileiro.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro / Luciano Amaro. –20. ed. – São Paulo : Saraiva, 2014.

ANDRADE, A. G. D; CASSANO, F. A.; SOUZA, M. N. D. Efeitos da implementação do programa OEA sobre empresas interessadas na certificação visando vantagem competitiva: Revista da FAE, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 95-116, jul./dez.2018. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/download/624/479>. Acesso em: 18/01/2020.

BRASIL. Circular nº 3.691 de 16/12/2013. Regulamenta a Resolução nº 3.568, de 29 de maio de 2008, que dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3691>. Acesso em: 05/09/2020.

BRASIL. Decreto 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm. Acesso em: 30/07/2020.

BRASIL. Decreto Legislativo 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm. Acesso em: 30/07/2020.

BRASIL. Decreto n. 1.901/1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm. Acesso em: 28/01/2020

BRASIL. Decreto n. 10.276/2020. Promulga o texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - Convenção de Quioto, concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10276.htm. Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. Decreto n. 4.543/2002. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4543.htm. Acesso em: 25/01/2020.

BRASIL. Decreto n. 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 28/01/2020.

BRASIL. Decreto n. 6.870/1996. Dispõe sobre a vigência de Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resolução do Grupo Mercado Comum e de Diretrizes da Comissão de

Comércio do Mercosul. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6870.htm. Acesso em: 28/01/2020.

BRASIL. Decreto n. 85.801/1981. Promulga o Convênio de Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1981/D85801.html. Acesso em: 30/01/2020.

BRASIL. Decreto n. 9.326/2018. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm. Acesso em: 09/01/2020.

BRASIL. Decreto n. 9.326/2018. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm. Acesso em: 19/02/2020.

BRASIL. Decreto-Lei 37/1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0037compilado.htm. Acesso em: 30/07/2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 37/1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm. Acesso em: 25/01/2020
BRASIL. Empresas Brasileiras Exportadoras e Importadoras. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/empresas-brasileiras-exportadoras-e-importadoras>. Acesso em: 29/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa 1.702/2017. Disciplina o despacho aduaneiro de exportação processado por meio de Declaração Única de Exportação (DU-E). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81483&visao=compilado>. Acesso em: 31/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa 1.861/2018. Estabelece requisitos e condições para a realização de operações de importação por conta e ordem de terceiro e por encomenda. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=97727&visao=compilado>. Acesso em: 31/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 102/1994. Disciplina os procedimentos de controle aduaneiro de carga aérea procedente do exterior e de carga em trânsito pelo território aduaneiro. Disponível em

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14628&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.521/2014. Institui o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado e altera a Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=59000>. Acesso em: 25/01/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.598/2015. Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=70204&visao=com pilado>. Acesso em: 13/01/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.598/2015. Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=70204&visao=com pilado>. Acesso em: 28/01/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.600/2015. Dispõe sobre a aplicação dos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária e de exportação temporária. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=70297&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.702/2017. Disciplina o despacho aduaneiro de exportação processado por meio de Declaração Única de Exportação (DU-E). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81483&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 248/2002. Dispõe sobre a aplicação do regime de trânsito aduaneiro. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15125&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 800/2007. Dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15753&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa SRF n. 28/1994. Disciplina o despacho aduaneiro de mercadorias destinadas à exportação. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=13448&visao=com pilado>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa SRF n. 476/2004. Dispõe sobre o Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul). Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15385#120620>. Acesso em: 25/01/2020.

BRASIL. Lei 10.833/2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.833compilado.htm. Acesso em: 31/07/2020.

BRASIL. Portaria COANA n. 85/2017. Dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação na modalidade de “despacho sobre águas OEA”. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87934>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Cartilha OEA-Integrado. Brasília, jul. 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/cartilha_oea_integrado.pdf. Acesso em: 18/01/2020.

BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

BRASIL. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Brasília, out. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 25/01/2020.

BRASIL. *Time Release Study Brasil*. Disponível em <file:///https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/aduana/estudos-e-analises/time-release-study-brasil>. Acesso em: 27/07/2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n. 1.985/2020. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113415#2200925>. Acesso em: 25/11/2020.

BRASIL. Decreto n. 10.139/2019. Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20revis%C3%A3o%20e,atos%20normativos%20inferiores%20a%20decreto.&text=%C3%A2mbito%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o-,Art.,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional.. Acesso em: 27/11/2020.

CAPARROZ, Roberto. Comércio internacional e legislação aduaneira esquematizado® / Roberto Caparroz – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

CAPARROZ, Roberto. Direito tributário esquematizado® / Roberto Caparroz – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARLUCI, José Lence. Uma introdução ao direito aduaneiro / José lence Carluci. – 2. ed. – São Paulo : Aduaneiras, 2001.

CARNEIRO, Claudio. Curso de direito tributário e financeiro / Claudio carneiro. – 4. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

CLOSS, D.; MCGARRELL, E. Enhancing security throughout the supply chain. East Lansing: IBM Center for the Business of Government; Michigan State University, 2004. Disponível em: [https://www-03.ibm.com/procurement/proweb.nsf/objectdocswebview/filesupply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004/\\$file/supply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004.pdf](https://www-03.ibm.com/procurement/proweb.nsf/objectdocswebview/filesupply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004/$file/supply+chain+security+white+paper+and+assessment+guide+april+2004.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro, 1940-. Curso de direito tributário brasileiro / Sacha Calmon Navarro Coêlho. – 14ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário : Constituição e Código Tributário Nacional / Regina Helena Costa. – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz. O DIREITO TRIBUTÁRIO: Entre a forma e o conteúdo / Eurico Marcos Diniz de Santi / Moreira, André mendes (et al.). – São Paulo : Noeses, 2014.

ECONOMIA. Ministério da. Empresas brasileiras exportadoras e importadoras. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/empresas-brasileiras-exportadoras-e-importadoras> - Acesso em 17/02/2020.

EUROPA - AEO - Legislation and management instruments. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/authorised-economic-operator-aeo/aeo-legislation-management-instruments_en#directly. Acesso em: 05/02/2021.

GORDHAN, P. Customs in the 21st century. World Customs Journal, v. 1, n. 1, p. 49-54, 2007. Disponível em: [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%201%2C%20Number%201%20\(Mar%202007\)/08%20Customs_in_the_21st_century.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%201%2C%20Number%201%20(Mar%202007)/08%20Customs_in_the_21st_century.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

HONG KONG - What is AEO? - https://www.customs.gov.hk/en/trade_facilitation/aeo/aeo/index.html. Acesso em: 05/02/2021.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. RESULTADO DA PESQUISA. Marca AEO Disponível em: <https://gru.inpi.gov.br/pePI/servlet/MarcasServletController>. Acesso em: 24/07/2020.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. RESULTADO DA PESQUISA. Marca RFB Disponível em: https://gru.inpi.gov.br/pePI/servlet/MarcasServletController?Action=searchMarca&tipoPesquisa=BY_CNPJ_NOME&pos=10. Acesso em: 24/07/2020.

KFOURI Jr., Anis. Curso de direito tributário / Anis Kfourir Jr. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

LEOCE G.; MORINI, C. Logística internacional segura: operador econômico autorizado (OEA) e a gestão de fronteiras no século XXI. São Paulo: Atlas, 2011.

LOPES, J.M.C.; GAMA, M. Comércio exterior competitivo. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário / Hugo de Brito Machado – 30 ed. - São Paulo : Malheiros, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público / Valerio de Oliveira Mazzuoli. – 7. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MERCOSUL. Decisão CMC 27/2010. Código Aduaneiro do MERCOSUL. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/> . Acesso em: 30/07/2020.

MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=crit%C3%A9rio> . Acesso em 15/04/2020.

MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/par%C3%A2metro/> . Acesso em 27/07/2020.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOVAES, Antônio Galvão, 1935. Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição : estratégia, operação e avaliação / Antônio Galvão Novaes. – Rio de Janeiro : Campus, 2001.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público : curso elementar / Francisco Rezek. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2010.

RFB. Alterações da IN RFB nº 1.598/2015. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/alteracoes-da-in-rfb-no-1598-2015>. Acesso em 28/01/2020.

RFB. Balanço Aduaneiro 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Disponível em <https://receita.economia.gov.br/dados/resultados/aduana> - Acesso em 12/10/2020.

RFB. Balanço Aduaneiro 2018. Disponível em <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/03/receita-federal-divulga-os-resultados-aduaneiros-de-2018-aduana> - Acesso em 17/02/2020.

RFB. Estatísticas do Programa OEA. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>. Acesso em: 25/01/2020.

RFB. Fato Gerador. Revista Fato Gerador, 17^a ed. Disponível em https://receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-fato-gerador/fg_17ed_web.pdf - Acesso em 12/10/2020.

ROCHA, P.C.A.. Logística e aduana. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário / Luís Eduardo Schoueri. – São Paulo : Saraiva, 2011.

SOUZA, R.S.; SANTOS, D.R.; LUCIANO, C.P.R.; SILVA, F.M.C. Vantagens da utilização do regime aduaneiro especial Linha Azul – Despacho Aduaneiro. XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, da Associação Educacional Dom Bosco – AEDB, Resende (RJ). Anais..., 28-30 out. 2016. Resende (RJ). Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/9122182.pdf>. Acesso em: 18/01/2020.

TREVISAN, Rosaldo. O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional / Rosaldo Trevisan. – São Paulo : Aduaneiras : Lex Produtos Jurídicos, 2017.

TWEEDLE, D. Logistics, security and compliance: the part to be played by authorized economic operators (AEOs) and data management. World Customs Journal, v. 2, n. 1, p. 101-105, 2008. Disponível em: [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20\(Apr%202008\)/10%20logistics_security_and_compliance.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%202%2C%20Number%201%20(Apr%202008)/10%20logistics_security_and_compliance.pdf). Acesso em: 18/01/2020.

USA – CONGRESS - PUBLIC LAW 109–347—OCT. 13, 2006. Disponível em: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ347/PLAW-109publ347.pdf>. Acesso em: 05/02/2021.

VARELLA, Marcelo D. Direito internacional público / Marcelo D. Varella. – São Paulo : Saraiva, 2009.

WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. COMPENDIUM OF AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR PROGRAMMES. 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 18/01/2020.

WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. SAFE framework of standards to secure and facilitate global trade. 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 18/01/2020.

WCO. Members who have expressed their intention to implement the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/wco-table-intention-to-implement-the-fos.pdf?la=en>. Acesso em: 07/02/2020.

WCO. SAFE Framework of Standards 2018 edition. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-frame>

work-of-standards.PDF?la=en. Acesso em: 08/02/2020.

WCO. SAFE Framework of Standards 2018 edition. Disponível em <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.PDF?la=en>. Acesso em: 10/02/2020.

WCO. WCO SAFE Package WCO tools to secure and facilitate global trade. Disponível em http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx?p=1. Acesso em: 30/01/2020.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (WCO). Compendium of Authorized Economic Operator Programmes, published: 09 August 2019. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/august/2019-edition-of-the-aeo-compendium-now-available.aspx>. Acesso em: 09/01/2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). World Trade Statistical Review 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm. Acesso em: 09/01/2020.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. World Trade Statistical Review 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf. Acesso em: 18/01/2020.

BRASIL. Decreto 6.759/2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 25/11/2020.

APÊNDICE I
Características de outros Programas OEA

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
China	<i>Enterprise Credit Management Programme</i>	01/04/2008	importadores, exportadores, fabricantes, despachantes aduaneiros e armazéns	3.366 certificações avançadas e 30.145 certificações gerais.	Concebidos pela administração aduaneira	Programa OEA	Definidos pela Administração Aduaneira	<p>Para a Certificação geral: Inspeção de cargas (conferência), em média, 50% menor do que para as empresas em geral, Processamento prioritário para liberação aduaneira e redução do montante de depósitos aduaneiros em relação aos impostos a pagar; Para a Certificação avançada: Além dos benefícios anteriores, da Certificação geral, também há: Mais 20% de redução da inspeções aduaneiras, possibilidade de dispensa de garantias, redução de auditorias e inspeções, declaração aduaneira anterior à chegada da carga para exportação, contato específico com a autoridade aduaneira, aproveitamento dos benefícios de ARM, aproveitamento de benefícios de outras agências governamentais, prioridade de despacho aduaneiro após paralisação decorrente de força maior e outros benefícios concedidos pela Aduana.</p>

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
Estados Unidos da América	Customs Trade Partnership against Terrorism (CTPAT)	Novembro de 2001	importadores, exportadores, transportadores, despachantes aduaneiros, provedores de logística terceirizada, agentes de carga e consolidadores, autoridades portuárias, terminais de carga, operadores e fabricantes estrangeiros (apenas do Canadá e do México)	11.586	Programa voluntário, baseado no ato de segurança e responsabilidade dos portos, de 2006	Programa OEA	Certificação da modalidade segurança em até 90 dias, após o fornecimento de todas as informações para a CBP (Customs and Border Protection); Realização de validação no local em até um ano após a Certificação; Exigência de que os parceiros comerciais atualizem seus perfil de segurança e avaliem os riscos anualmente; e Realização de revalidação a cada quatro anos (ou antes, se verificado aumento do risco).	Redução das taxas de inspeção; elegibilidade para participação em outros Programas estadunidenses; exame estratificado para parceiros importadores; processamento comercial acelerado e direto; redução de penalidades; e aproveitamento de benefícios decorrentes de ARM.

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
Alemanha, Países Baixos, França, Reino Unido e Itália (Programa da União Europeia)	AEO	01/01/2018	Todos os operadores da cadeia de suprimentos	23.640 admitidos, sendo 17.140 válidos (8.036 AEO-C, 8.444 AEO-F e 660 AEO-S).	Previstos no Código Aduaneiro da União Europeia e em atos infralegais de implementação	Não há	Para a Certificação na modalidade C, que comporta a simplificação aduaneira, os requisitos são mais brandos. Para a modalidade S (segurança e proteção), os requisitos são mais difíceis; É necessário ser um operador previsto na legislação que esteja estabelecido na União Europeia; Atendimento à legislação aduaneira e não existir antecedentes criminais relacionados com questões econômicas; Boa guarda e gestão de registros (das operações); comprovar solvência financeira; ter profissionais qualificados e procedimentos para as práticas; atender padrões de segurança; A aplicação deve ser realizada no país	Do Código Aduaneiro: simplificação nas operações aduaneiras; redução de controles físicos e documentais; notificação preliminar em caso de seleção para inspeção; tratamento prioritário em caso de seleção para inspeção; possibilidade para solicitação de local específico para realização dos controles; aproveitamento do ARM. Indiretos: Melhor relacionamento com a Aduana; redução de roubos e perdas; redução de atrasos nos embarques; aprimoramento do planejamento; aumento do comprometimento dos funcionários; redução de eventos e incidentes de segurança; redução de custos com inspeção e crescimento da cooperação; redução de problemas com segurança pessoa; incremento da comunicação com parceiros da cadeia de suprimentos.

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
Japão	AEO	2006, para exportadores e 2007, para importadores. c.Escopo: importação e exportação	importadores, exportadores, armazéns, despachantes aduaneiros, operadores logísticos e fabricantes	97 importadores; 239 exportadores; 211 despachantes; 136 armazéns; 7 operadores logísticos	Previstos na legislação aduaneira e em outros atos	Não há	Registros de conformidade (histórico); habilidade comprovada para gestão e execução das operações; Demonstrar segurança da carga, do transporte e das instalações; Possuir programa de conformidade. Com atendimento aos critérios e requisitos, o Operador: voluntariamente solicita a Certificação; realiza autoavaliação; há validação no estabelecimento do Operador candidato; há auditoria após a Certificação.	Redução de inspeções; apresentação de declarações antes da chegada; liberação aduaneira antes do pagamento dos impostos; declaração periódica para demonstração do recolhimento dos tributos; dispensa de utilização de área alfandegada para exportação; eliminação de tarifas mensais de armazenamento; simplificação do procedimento de trânsito aduaneiro; entrega das declarações aduaneiras em qualquer repartição.

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
Hong Kong (China)	Hong Kong Authorized Economic Operator Programme	02/04/2012	todos os operadores engajados em atividades relacionadas com cadeia de suprimentos internacional	50 operadores	Participação voluntária	Não há	Histórico de cumprimento para com os requisitos; boa manutenção de registros e arquivos das operações; solvência financeira; medidas de segurança e proteção adequadas.	Redução das inspeções aduaneiras; prioridade no Despacho Aduaneiro; reconhecimento da empresa como operador seguro; aumento da competitividade; redução de perdas (furto e roubo) e de estoque; aproveitamento dos ARM.

PAÍS	NOME DO PROGRAMA	LANÇAMENTO	OPERADORES	CERTIFICAÇÕES	LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS	ACORDOS DE COOPERAÇÃO ADUANEIRA	CRITÉRIOS E REQUISITOS	BENEFÍCIOS
República da Coreia	AEO	15/04/2009	importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, agentes de carga, transportadores, companhias marítimas e aéreas, operadores de carga/descarga e armazéns	832 operadores	Customs Act, Enforcement Decree of the Customs Act & AEO Enforcement Rule.	Não há	Conformidade legal; controles internos; solvência financeira; gerenciamento de segurança.	Redução de inspeções físicas; simplificação de procedimentos aduaneiros; redução de encargos financeiros; liberação aduaneira sem a necessidade de apresentação de documentos; dispensa de auditorias antes e depois do desembaraço; disponibilização e acesso em instalações (portos e aeroportos); dispensa de prestação de garantias; pagamento mensal de tributos; redução de penalidades; processamento acelerado de Drawback; estímulo para utilização de outros Regimes.

APÊNDICE II
Comparação Linha Azul x OEA

REQUISITO LINHA AZUL	CONSTA DO OEA	COMENTÁRIOS
Cumprir os requisitos de regularidade fiscal para o fornecimento de certidão negativa ou de certidão positiva, com efeitos de negativa, de débitos relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF)	Sim	É requisito de admissibilidade no OEA, o que denota a preponderância do caráter fiscal em detrimento do aduaneiro. Além disso, a exigência pode ser inconstitucional, vez que não está prevista em lei
Não possuir pendência de qualquer natureza junto à Receita Federal, especialmente quanto à aplicação de regime aduaneiro especial ou aplicado em área especial, do qual tenha sido, ou seja, beneficiária	Não	Para o OEA, avalia-se o risco do operador. A ausência, contudo, de critérios objetivos para esta avaliação pode resultar em tratamentos não isonômicos.
Não ter sido submetida ao regime especial de fiscalização de que trata o art. 33 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nos últimos três anos	Não	Parece ser acertada a não previsão desse critério para o OEA, visto se tratar de um programa de compliance, que avalia o momento.
Ter como objeto a atividade industrial	Não	OEA é mais abrangente.
Manter controle contábil informatizado	Não	Na primeira versão da IN 1.598/2015, era exigido.

REQUISITO LINHA AZUL	CONSTA DO OEA	COMENTÁRIOS
Possuir sistema corporativo informatizado, integrado à contabilidade, para controle dos estoques de mercadorias, distinguindo as de procedência estrangeira e as destinadas a exportação, especialmente quanto à entrada, permanência e saída, e identificando as operações realizadas por estabelecimento	Não	Diretamente, o OEA não faz essa exigência. O programa exige que o interveniente mantenha bons controles e bons relatórios. Duas ponderações são pertinentes: i. Como o OEA é mais abrangente, há intervenientes que estão desobrigados e/ou são pequenos; e ii. a exigência, se existisse, também deveria ter fundamento legal.
Estar inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) há mais de 24 (vinte e quatro) meses	Sim	É requisito de admissibilidade, porém, dispensado para o caso de entidades que, dentre outros, tenha realizado cem operações por mês. O critério parece razoável, pois pressupõe que o volume seria substituto do tempo para avaliar histórico. De modo, não havendo suporte legal, o requisito é questionável.
Possuir patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 20.000.000,00	Não	O OEA é mais abrangente.
Ter realizado, no exercício fiscal anterior ou nos doze meses anteriores à apresentação do pedido de habilitação, no mínimo cem operações de comércio exterior (conjunto de importações e exportações efetivas), cujo somatório dos valores da corrente de comércio exterior seja em montante igual ou superior a US\$ 10,000,000.00	Não	O OEA é mais abrangente.

REQUISITO LINHA AZUL	CONSTA DO OEA	COMENTÁRIOS
<p>Apresentar relatório de auditoria avalizando que seus controles internos garantem o cumprimento regular de suas obrigações cadastrais, documentais, tributárias e aduaneiras</p>	<p>Não</p>	<p>No OEA, o preenchimento dos requisitos e atendimento aos critérios é responsabilidade da RFB. Não há auditoria, mas, sim, apresentação de evidências de que processos e procedimentos estão alinhados com o programa. Também é necessário manter gestão de riscos aduaneiros, para monitorar os eventos e, se necessário, adotar medidas cabíveis. Conceitualmente, o modelo parece mais interessante que o da auditoria. Por outro lado, considerando que a possibilidade de que a RFB não tenha condições (tempo e recursos) e capacidade técnica para avaliar adequadamente todos os critérios, em especial os de segurança, talvez a auditoria se mostrasse como importante ferramenta para a qualidade do programa.</p>

APÊNDICE III
Requisitos de Admissibilidade

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITO	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Admissibilidade	Adesão ao Domicílio Tributário Eletrônico (DTE)	Sim	Sim
Todas	Admissibilidade	Adesão à Escrituração Contábil Digital (ECD), instituída pela Instrução Normativa RFB nº 1.420, de 19 de dezembro de 2013	Sim	Sim
Todas	Admissibilidade	Comprovação de regularidade fiscal, por meio da Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND), nos termos da Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2 de outubro de 2014	Sim	Sim
Todas	Admissibilidade	Inscrição no CNPJ e recolhimento de tributos federais há mais de 24 (vinte e quatro) meses	Sim	Sim
Todas	Admissibilidade	Atuação como interveniente em atividade passível de certificação como OEA por, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITO	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Admissibilidade	Autorização para o requerente operar em sua área de atuação, nos termos estabelecidos pelo órgão de controle específico, quando for o caso	Sim	Sim
Todas	Admissibilidade	Inexistência de indeferimento de pedido de certificação ao Programa OEA nos últimos 6 (seis) meses	Sim	Sim

APÊNDICE IV
Critérios e requisitos - Elegibilidade

MODALIDADE	CRITÉRIO	DETALHAMENTO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Elegibilidade	Histórico de cumprimento da legislação aduaneira	Devem ser adotadas medidas destinadas a prevenir a recorrência de infrações graves ou reiteradas à legislação aduaneira cometidas nos últimos 3 (três) anos.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Devem ser mantidos registros que permitam auditoria de todas as operações de comércio exterior.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Os registros devem ser tempestivos, legíveis, completos e confiáveis.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	As informações relacionadas com as operações de comércio exterior devem ser protegidas contra acesso não autorizado.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Autorizações de acesso a informações devem ser concedidas para cada funcionário individualmente.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	A autenticação de acesso a informações deve ocorrer por meio de senha, com política de renovação definida.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Deve existir política de segurança da informação, de conhecimento por parte de toda a organização.	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	DETALHAMENTO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Medidas devem ser adotadas a fim de identificar violações à política de segurança da informação da organização.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Devem ser previstas medidas disciplinares aplicáveis aos casos de violação à política de segurança da informação da organização.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	As informações relacionadas com as operações de comércio exterior devem ser armazenadas de forma que possibilite sua restauração.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar que as informações de interesse aduaneiro nos documentos sejam legíveis, completas, e confiáveis para identificar as operações a que se referem.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	O procedimento deve assegurar que as informações constantes nos documentos correspondam às mercadorias recepcionadas e/ou expedidas.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	O procedimento deve assegurar que discrepâncias entre mercadorias e correspondentes documentos tenham suas causas apuradas e sejam devidamente tratadas, incluindo comunicação às autoridades competentes, quando for o caso.	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	DETALHAMENTO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Elegibilidade	Gestão da informação	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar que informações de interesse aduaneiro sejam tempestivamente declaradas e correspondam às constantes nos documentos que as amparam.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Solvência financeira	Nada constar em nome do operador, como réu, requerido ou interessado, nos últimos 3 (três) anos, em distribuições de pedidos de falência, concordatas, recuperações judiciais e extrajudiciais, tampouco em processos de medidas cautelares fiscais.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Solvência financeira	Deve dispor de capacidade financeira suficiente para cumprir com compromissos necessários para atendimento das exigências do Programa OEA.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	A descrição de cada cargo da organização deve indicar se o cargo é sensível no tocante à segurança da cadeia logística ou à conformidade das obrigações tributárias e aduaneiras.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para seleção de pessoal.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve estabelecer que informações fornecidas - tais como referências profissionais ou pessoais - sejam validadas antes da contratação.	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	DETALHAMENTO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de histórico – para candidatos com experiência profissional - dentro dos limites legais.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, de acompanhamento de ocupantes de cargos sensíveis, visando a inibir condutas indesejadas.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, de desligamento de pessoal.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de acesso às instalações físicas do operador.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de acesso lógico ao ambiente informatizado do operador.	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve estabelecer que a área competente seja notificada do desligamento para que proceda à respectiva revogação de representações porventura existentes, evitando assim que pessoal desligado represente o operador perante a Aduana.	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	DETALHAMENTO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Todas	Elegibilidade	Política de recursos humanos	O procedimento deve estabelecer a devolução de quaisquer utensílios e vestuário porventura em posse da pessoa ora desligada	Sim	Sim
Todas	Elegibilidade	Gerenciamento de riscos aduaneiros, implantado de acordo com os princípios e orientações estabelecidos pela ISO 31.000	Deve existir processo de gerenciamento de riscos que estabeleça ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar eventos com potencial impacto negativo no cumprimento de requisitos dos critérios compreendidos na respectiva modalidade de certificação.	Sim	Sim

APÊNDICE V
Critérios e requisitos - Segurança

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Segurança da carga	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção prévia de unidades de carga e veículos	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Contêineres devem ser submetidos a inspeções de sete pontos	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Veículos de carga devem ser submetidos a inspeções de dezessete pontos	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para utilização de lacres de alta segurança e demais dispositivos de segurança (sinetes, cintas e/ou marcações).	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O procedimento deve indicar as normas que os dispositivos empregados devem atender (como ISO 17712 ou superior)	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O procedimento deve conter regras de aquisição, guarda, distribuição e afixação dos lacres de alta segurança e dos demais dispositivos.	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Sempre que aplicável, devem ser utilizados lacres de alta segurança, que atendam ou excedam a norma ISO 17712, em todas as unidades de cargas	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Segurança da carga	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para verificação da integridade da unidade de carga ao longo da cadeia logística.	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O procedimento deve estabelecer que suspeitas de violações de integridade dos lacres ou da unidade de carga sejam reportadas e tratadas internamente e, quando for o caso, comunicadas às autoridades competentes	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, que disponha sobre controle do transporte da carga ao longo da cadeia logística	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	As rotas utilizadas para transporte da carga devem ser previamente conhecidas.	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O procedimento deve conter regras de parada do veículo transportador da carga	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, que discipline o armazenamento de unidades de carga	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O local indicado para armazenamento das unidades de carga deve inibir a manipulação indesejada e estar submetido a controle de acesso	Sim	Sim
Segurança	Segurança da carga	O procedimento deve conter regras de tratamento de ocorrências relacionadas com acesso não autorizado a unidades de carga, incluindo reportá-las à área competente	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Controle de acesso físico	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de acesso de pessoas às instalações do operador	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	O procedimento deve disciplinar o acesso às áreas ou setores internos, estabelecendo que se dê conforme funções desempenhadas	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	O controle de acesso deve ser baseado em documento pessoal com foto	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, estabelecendo os meios de identificação visual de pessoas - como crachás, uniformes, credenciais etc.	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	O procedimento deve conter regras de entrega e de devolução dos meios de identificação	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para detecção de pessoas não autorizadas ou não identificadas	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	O procedimento deve conter regras de abordagem e ações cabíveis	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de acesso de veículos às instalações do operador	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Todos os pontos de acesso devem ser monitorados	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para controle de chaves e dispositivos de acesso	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Controle de acesso físico	O procedimento deve estabelecer controle de entrega e de devolução de chaves e dispositivos de acesso	Sim	Sim
Segurança	Controle de acesso físico	Registros de entrega e devolução devem ser preservados em histórico por tempo determinado	Sim	Sim
Segurança	Treinamento e conscientização de ameaças	Deve existir programa permanente de conscientização de ameaças à cadeia logística, visando à prevenção, à identificação e à ação	Sim	Sim
Segurança	Treinamento e conscientização de ameaças	Todos os funcionários devem ser conscientizados	Sim	Sim
Segurança	Treinamento e conscientização de ameaças	Treinamento específico deve ser oferecido para capacitar os funcionários a manter a integridade da carga, reconhecer conspirações internas e assegurar o controle de acesso	Sim	Sim
Segurança	Treinamento e conscientização de ameaças	Responsáveis pela área de comércio exterior devem estar constantemente atualizados sobre a legislação que dispõe sobre o Programa OEA	Sim	Sim
Segurança	Treinamento e conscientização de ameaças	Na medida possível, funcionários devem ser incentivados a participar de programas de conscientização de ameaças e de treinamentos em segurança da cadeia logística	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	O perímetro do estabelecimento deve ser delimitado por barreiras físicas	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Segurança física das instalações	Áreas de manuseio e de armazenamento de carga, mercadorias e equipamentos utilizados na cadeia logística internacional devem ser segregadas do restante, por meio de barreiras físicas (naturais, muros, portões, cercas, paredes etc.)	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção periódica das barreiras físicas	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	As instalações devem ser monitoradas, visando a inibir e coibir acessos não autorizados às áreas de manuseio e de armazenamento de carga ou mercadorias	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	Estacionamentos de veículos não devem ser próximos às áreas de manuseio e de armazenamento de carga. Se imprescindível, procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, deve disciplinar seu funcionamento	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	Deve haver iluminação adequada do estabelecimento, especialmente nas áreas de: manuseio de carga ou mercadorias; armazenamento de carga ou mercadorias; recepção; expedição; estacionamentos; pontos de acesso; e perímetro.	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	A estrutura das instalações deve resistir a tentativas de acesso não autorizado	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	Todas as portas e janelas, bem como demais aberturas, devem contar com dispositivos de travamento.	Sim	Sim
Segurança	Segurança física das instalações	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção periódica da estrutura das instalações e dos dispositivos de travamento.	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Segurança física das instalações	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para inspeção periódica da estrutura das instalações e dos dispositivos de travamento	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para seleção de parceiros comerciais	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	O procedimento deve contemplar, previamente à seleção, análise de riscos relacionados com a segurança da cadeia logística.	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	O procedimento deve priorizar contratação de parceiros comerciais certificados como OEA no Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas, comprovados por meio de documentação idônea	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	O procedimento deve estabelecer que parceiros comerciais não certificados como OEA demonstrem atendimento aos níveis de segurança, conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA, de acordo com sua função na cadeia logística	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para monitoramento periódico de parceiros comerciais	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	O procedimento deve induzir parceiros comerciais a adotar processos e procedimentos que assegurem a integridade da cadeia logística e o cumprimento da legislação aduaneira	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	O procedimento deve assegurar a revogação de representações porventura existentes, evitando assim que ex-parceiros representem o operador perante a Aduana	Sim	Sim
Segurança	Gestão de parceiros comerciais	Deve existir processo de gestão de riscos das cadeias logísticas internacionais em que atua o operador, com revisão anual ou em período anterior, caso necessário	Sim	Sim

APÊNDICE VI
Critérios e requisitos - Conformidade

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Conformidade	Descrição das mercadorias	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para descrição das mercadorias nas declarações aduaneiras	Sim	Sim
Conformidade	Descrição das mercadorias	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que as mercadorias sejam descritas com todas as informações necessárias à sua identificação comercial e classificação fiscal, incluindo seu enquadramento nos desdobramentos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)	Sim	Sim
Conformidade	Classificação fiscal das mercadorias	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para classificação fiscal das mercadorias nas declarações aduaneiras	Sim	Sim
Conformidade	Classificação fiscal das mercadorias	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que as mercadorias sejam enquadradas no código NCM correto	Sim	Sim
Conformidade	Classificação fiscal das mercadorias	Referido controle deve assegurar o correto tratamento tributário e administrativo decorrente da classificação fiscal	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para aquisição de mercadorias de origem estrangeira no mercado interno	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que a aquisição de mercadorias de origem estrangeira no mercado interno não configure, na realidade, importação por encomenda ou por conta e ordem	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para venda, no mercado interno, de mercadorias importadas	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure que a venda, no mercado interno, de mercadorias importadas, não configure importação por encomenda ou por conta e ordem	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para operações de importação por encomenda ou por conta e ordem	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o cumprimento da legislação aplicável em operações de importação por encomenda ou por conta e ordem, conforme a atuação	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para operações de exportação por conta e ordem	Sim	Sim
Conformidade	Operações indiretas	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o cumprimento da legislação aplicável em operações de exportação por conta e ordem	Sim	Sim

MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Conformidade	Base de cálculo dos tributos	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras	Sim	Sim
Conformidade	Base de cálculo dos tributos	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure a correta determinação da base de cálculo dos tributos informada nas declarações aduaneiras	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar a correta aplicação de tratamentos tarifários preferenciais e medidas de defesa comercial vigentes, em conformidade com a legislação aplicável	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para assegurar a correta utilização de certificados de origem de mercadorias importadas, em conformidade com a legislação aplicável	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para certificação de origem, de mercadorias a exportar, em conformidade com a legislação aplicável	Sim	Sim
Conformidade	Origem de mercadorias	Deve existir controle formal e periódico sobre o referido procedimento	Sim	Sim

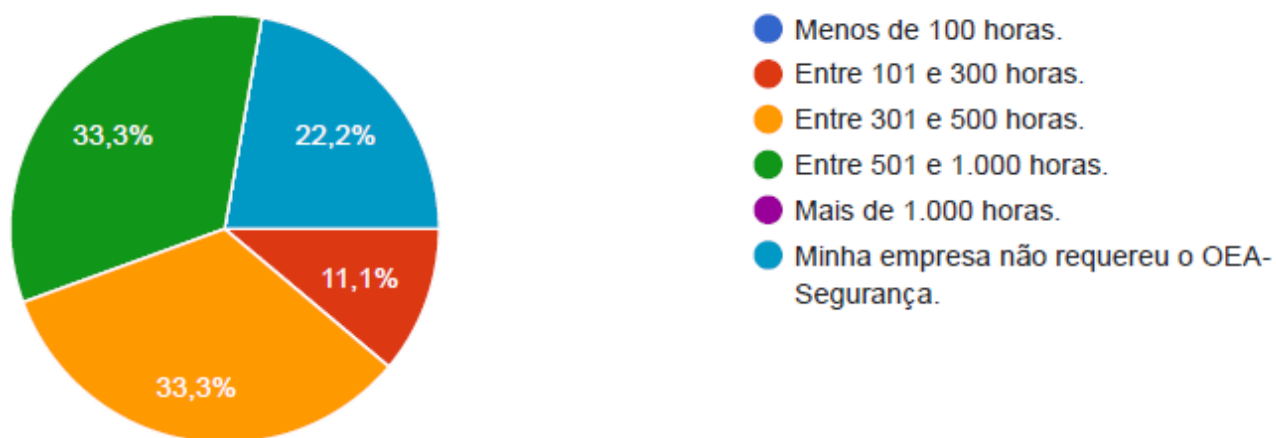
MODALIDADE	CRITÉRIO	REQUISITOS	IN 1.598/2015	IN 1.985/2020
Conformidade	Imunidades, benefícios fiscais e suspensões	Devem existir procedimentos formais (escritos), de aplicação obrigatória, para assegurar fruição regular de imunidades, benefícios fiscais e suspensões.	Sim	Sim
Conformidade	Imunidades, benefícios fiscais e suspensões	Devem existir controles formais e periódicos sobre os procedimentos, os quais assegurem que imunidades, benefícios fiscais e suspensões sejam requeridos, usufruídos e extintos em conformidade com a legislação aplicável.	Sim	Sim
Conformidade	Qualificação profissional	Deve existir política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira	Sim	Sim
Conformidade	Qualificação profissional	Deve existir controle formal e periódico que assegure a observância da política de qualificação de pessoal ligado a atividades relacionadas com o cumprimento da legislação aduaneira	Sim	Sim
Conformidade	Controle cambial	Deve existir procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, para recebimento das exportações e pagamento das importações	Sim	Sim
Conformidade	Controle cambial	Deve existir controle formal e periódico sobre o procedimento, o qual assegure o controle cambial das operações de comércio exterior	Sim	Sim

APÊNDICE VII

Pesquisa OEA

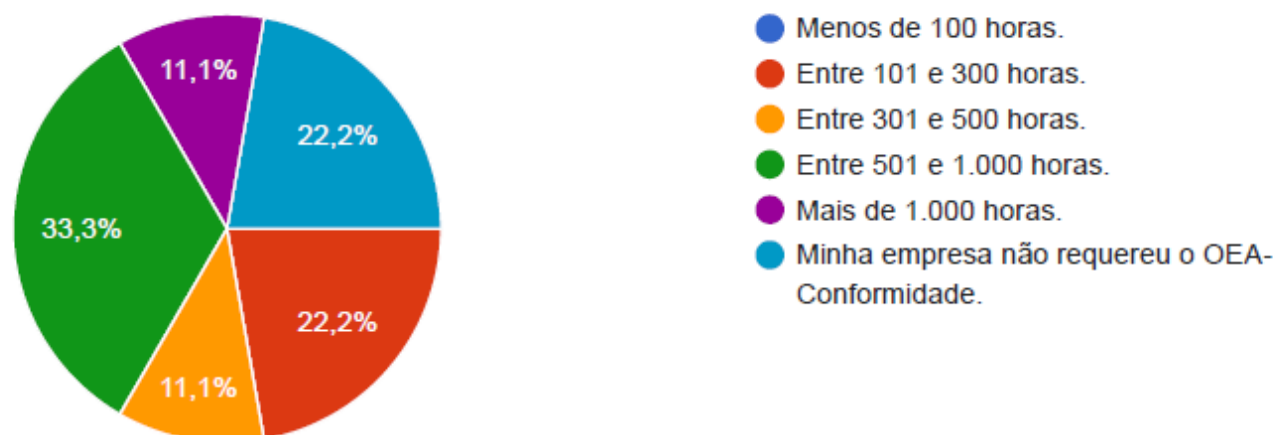
1. Quantas horas (próprias e de terceiros) a empresa investiu para obter a certificação no OEA-Segurança?

9 respostas



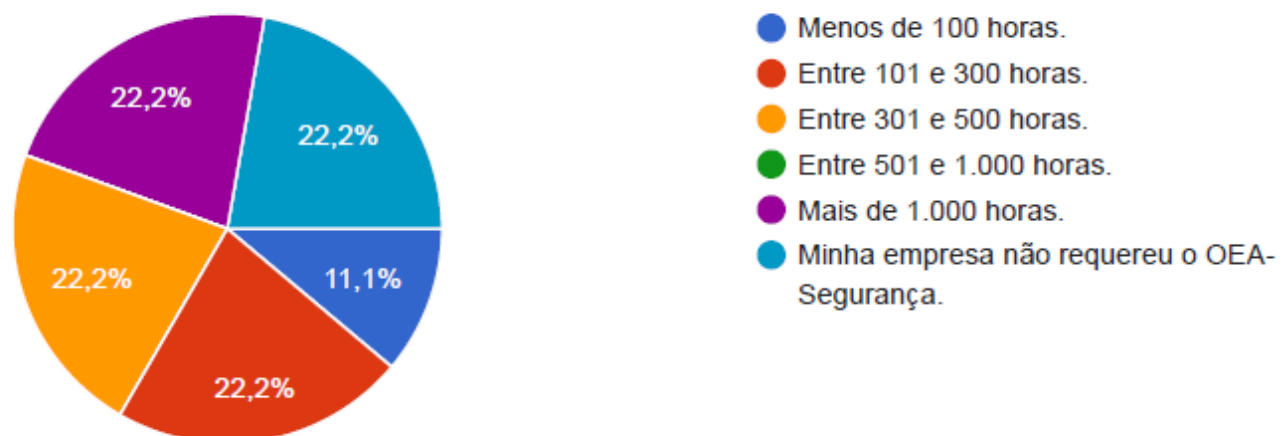
2. Quantas horas (próprias e de terceiros) a empresa investiu para obter a certificação no OEA-Conformidade?

9 respostas



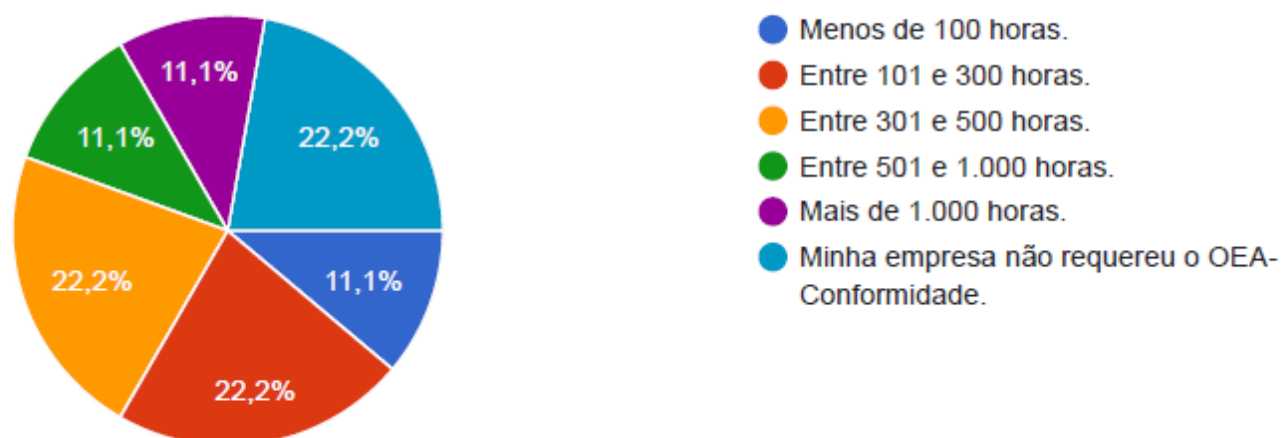
3. Quantas horas (próprias e de terceiros) a empresa investe, anualmente, para manter a certificação no OEA-Segurança?

9 respostas



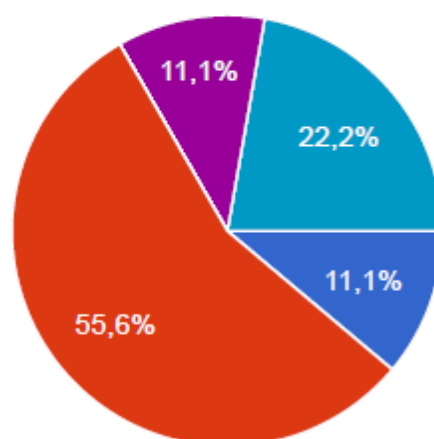
4. Quantas horas (próprias e de terceiros) a empresa investe, anualmente, para manter a certificação no OEA-Conformidade?

9 respostas



5. Quanto a empresa investiu (custo interno, despesas com terceiros e outros investimentos) para obter a certificação no OEA-Segurança?

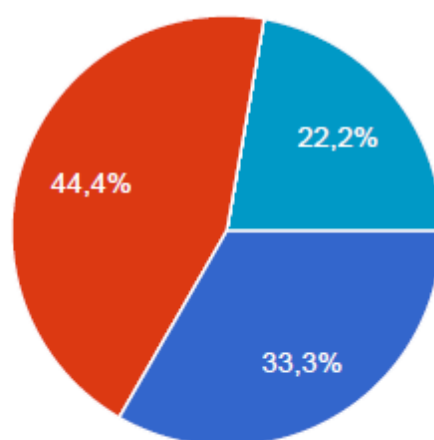
9 respostas



- Menos de R\$ 100.000,00.
- Entre R\$ 100.000,01 e R\$ 300.000,00.
- Entre R\$ 300.000,01 e R\$ 500.000,00.
- Entre R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00.
- Mais de R\$ 1.000.000,00.
- Minha empresa não requereu o OEA-Segurança.

6. Quanto a empresa investiu (custo interno, despesas com terceiros e outros investimentos) para obter a certificação no OEA-Conformidade?

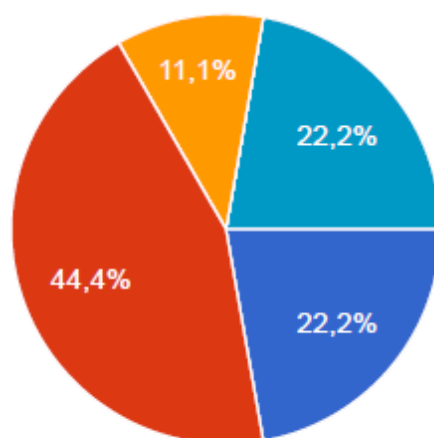
9 respostas



- Menos de R\$ 100.000,00.
- Entre R\$ 100.000,01 e R\$ 300.000,00.
- Entre R\$ 300.000,01 e R\$ 500.000,00.
- Entre R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00.
- Mais de R\$ 1.000.000,00.
- Minha empresa não requereu o OEA-Conformidade.

7. Quanto a empresa gasta anualmente (custo interno, despesas com terceiros e outros investimentos) para manter a certificação no OEA-Segurança?

9 respostas



- Menos de R\$ 100.000,00.
- Entre R\$ 100.000,01 e R\$ 300.000,00.
- Entre R\$ 300.000,01 e R\$ 500.000,00.
- Entre R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00.
- Mais de R\$ 1.000.000,00.
- Minha empresa não requereu o OEA-Segurança.

8. Quanto a empresa gasta anualmente (custo interno, despesas com terceiros e outros investimentos) para manter a certificação no OEA-Conformidade?

9 respostas



APÊNDICE VIII
Projeto de Lei OEA

PROJETO DE LEI
OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Apresenta-se, em sequência, minuta de Projeto de Lei que tem por objetivo instituir, por meio de lei, o Programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA), garantindo incremento no grau de segurança jurídica e o necessário ambiente para a legitimação de certos benefícios.
2. Em verdade, o OEA já está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, contudo, em sede de norma infralegal²³⁸, o que deixa frágil, tanto no âmbito do Direito Público Interno, quando no plano do Direito Internacional Público, tendo em visto, com adiante se apresentará, a existência de compromissos celebrados pelo Brasil com outros Estados e Organizações Intergovernamentais (OIG).
3. O OEA, mais conhecido internacionalmente por *AEO – Authorized Economic Operator*, fomentado pela Organização Mundial das Aduanas (OMA), da qual o Brasil é membro desde 1981, tem sido reconhecido como elemento fundamental para a garantia de um ambiente seguro, transparente e previsível, o que vai de encontro aos interesses públicos, em especial os alfandegários, e privados. Além disso, estima-se que a adoção de um programa de tal envergadura, resulta em desenvolvimento econômico.
4. O OEA tem uma vertente aduaneira diretamente conectada com a segurança da cadeia logística, tendo por escopo a mitigação de riscos relacionados com a utilização do comércio internacional para a prática de ilícitos internacionais envolvendo os tráficos de drogas e de pessoas, bem como o terrorismo. Também contempla uma variante, menos relevante que a de segurança, de conformidade aduaneira (que no Brasil também alcança questões tributárias conectadas com o comércio exterior). Tal vertente, em que pese não ser o

²³⁸ Atualmente, pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil n. 1985/2020.

objetivo mais relevante, produz seus efeitos mais no plano interno do que no internacional. Isso porque a conformidade tributária-aduaneira reflete tanto nos aspectos arrecadatários e extrafiscais da tributação do comércio exterior, quanto na mitigação de riscos relacionados com a propriedade intelectual, defesa comercial e na redução de outros crimes por meio de operações de comércio exterior, como, por exemplo, o de *lavagem de dinheiro*.

5. Para o setor privado, importadores, exportadores e demais intervenientes, o OEA têm potencial para proporcionar previsibilidade e redução de custos de transação, tendo em conta a possibilidade de redução de custos com inventários, seguros e penalidades tributárias e aduaneiras. Não obstante, considerando o esforço necessário para implementar – e manter – o programa, a combinação dos ingredientes *segurança jurídica e benefícios* se apresenta com indispensável. Se os benefícios ficarem aquém dos custos e da previsibilidade, não haverá o engajamento do setor privado. Se o programa sofrer muitas alterações normativas e não tiver lastro em norma de maior envergadura, o engajamento também se faz reduzir.

6. Retomando a questão do incremento da segurança jurídica, o Brasil se comprometeu no plano internacional com a instituição e com a manutenção de um programa de OEA, o que, por si só, já legitima a transposição do modelo atual, previsto em norma infralegal, para uma plataforma que proporcione mais segurança jurídica, a lei em sentido estrito. Além do compromisso internacional, a ampliação de benefícios, em especial os fiscais, demanda edição de lei, para que sejam legitimados. Em algumas oportunidades, representantes da Receita Federal do Brasil, engajados no OEA, se manifestaram nesse sentido. Por exemplo, em: Programa Operador Econômico Autorizado – O.E.A (evento realizado na OAB/SP, em 06/03/2020 - <https://www.youtube.com/watch?v=lm2BGkcDQ4U&t=3619s>) e Programa OEA: por dentro da atualidade (evento realizado na OAB/SP, em 28/04/2021 - <https://www.youtube.com/watch?v=S81ztk0cqxs&t=5334s>).

PROJETO DE LEI

Institui o Programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado – OEA.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Artigo 1º - Esta lei, tendo em vista o disposto no art. 22 do Anexo da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul - MERCOSUL/CCM/DIR nº 32, de 2008, internalizada pelo Decreto n. 6.870, de 4 de junho de 2009, no art. 7, item 7, do Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013 e internalizado pelo Decreto n. 9.326, de 3 de abril de 2018, no texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - Convenção de Quioto, concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999, internalizado pelo Decreto n. 10.276, de 13 de março de 2020, bem como os princípios da Estrutura Normativa SAFE da Organização Mundial de Aduanas (OMA), institui o Programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado.

Artigo 2º - O Programa OEA será regido pelos seguintes princípios:

- I. Facilitação para o cumprimento de procedimentos aduaneiros;
- II. Agilidade na prestação aduaneira;
- III. Simplificação de procedimentos aduaneiros;
- IV. Transparência na relação entre a autoridade aduaneira e o interveniente;
- V. Confiança mútua;
- VI. Adesão voluntária; e

VII. Predominância da comunicação por meio eletrônico.

Artigo 3º - O Programa OEA tem os seguintes objetivos gerais:

- I. Estimular o cumprimento voluntário da legislação aduaneira e tributária, relacionada com operações de importação e de exportação de bens e mercadorias;
- II. Mitigar o risco de que importações e exportações de bens e mercadorias sejam utilizados como veículos para a prática de ilícitos (tráfico de drogas, armas e/ou pessoas);
- III. Reduzir o risco de infrações decorrentes do descumprimento da legislação aduaneira e da legislação tributária relacionada com importações e exportações de bens e mercadorias;
- IV. Contribuir para que o Brasil possa estabelecer Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM) com outros Estados e/ou Organizações Intergovernamentais; e
- V. Legitimar as ações da Administração Aduaneira no sentido de fiscalizar, em grau distinto, intervenientes de risco aduaneiro desconhecido.
- VI. Promover acordos e convênios com órgãos da administração federal e estadual no sentido de estender os princípios e regras do OEA para o âmbito dos respectivos órgãos no que se refere às suas atuações relacionadas com o comércio exterior de bens e mercadorias.

CAPÍTULO II

MODALIDADES E INTERVENIENTES

Artigo 4º - O Programa OEA se apresenta nas seguintes modalidades autônomas:

- I. OEA-Segurança (OEA-S), por meio do qual o interveniente deve demonstrar que preenche requisitos e atende a certas condições que mitiguem o risco de que

bens e mercadorias importadas ou para exportação sejam contaminadas por elementos ilícitos e incompatíveis com a operação.

- II. OEA-Conformidade (OEA-C), por meio do qual o interveniente deve demonstrar que preenche requisitos e atende a certas condições que mitiguem o risco de descumprimento da legislação aduaneira e tributária relacionada com os tributos incidentes nas operações de importação e de exportação de bens e mercadorias.

Artigo 5º - São intervenientes elegíveis à certificação no Programa OEA:

- I. Para a modalidade OEA-Segurança (OEA-S):
- a. Pessoa jurídica importadora e exportadora, regularmente constituída e habilitada, nos termos da legislação aplicável, à atuação no comércio exterior brasileiro;
 - b. Pessoa jurídica transportadora, internacional ou nacional, constituída de acordo com as leis brasileiras e devidamente autorizado à prestação de serviços de transporte pelo órgão responsável;
 - c. Pessoa jurídica que desempenhe atividades de agenciamento internacional de cargas, nos termos do art. 37, °1º, do Decreto-lei n. 37/1966;
 - d. Pessoa jurídica que preste serviços de Despacho Aduaneiro nos termos do seu estatuto ou contrato social e que possua, nos seus quadros, Despachantes Aduaneiros regularmente habilitados;
 - e. Depositário de mercadoria sob controle aduaneiro em recinto alfandegado;
 - f. Depositário em Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação (Redex); e

g. Operadores portuário e aeroportuário.

II. Para a modalidade OEA-Conformidade (OEA-C):

a. Pessoa jurídica importadora e exportadora, regularmente constituída e habilitada, nos termos da legislação aplicável, à atuação no comércio exterior brasileiro; e

Artigo 6º - A certificação será concedida para o estabelecimento matriz do interveniente, identificado pelo seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), com extensão a todos os seus estabelecimentos, exceto nas hipóteses previstas nas alíneas “e”, “f” e “g” do inciso I do art. 5º.

CAPÍTULO III

PRESSUPOSTOS E REQUISITOS

Artigo 7º - São pressupostos para a obtenção da certificação ao Programa OEA:

- I. Ter aderido ao Domicílio Tributário Eletrônico (DTE), nos termos da legislação aplicável;
- II. Ter aderido à sistemática de apresentação de Escrituração Contábil Digital (ECD), nos termos da legislação aplicável;
- III. Possuir habilitação e/ou registro para atuar em sua área de atuação, nos termos estabelecidos por órgão de controle específico, quando for o caso;
- IV. Possuir solvência financeira, o que deve ser demonstrado em seu último balanço patrimonial, salvo nos casos em que se verificar a instauração de procedimento de falência, recuperação judicial ou medida cautelar fiscal, eventos que por si só indicam a não solvência.

- V. Ter bom histórico de cumprimento da legislação aduaneira e da legislação relacionada com os tributos incidentes sobre as operações de comércio exterior;
- a. O histórico a ser considerado compreende os três anos anteriores ao pleito de certificação;
 - b. Considera-se bom cumprimento da legislação aduaneira e da legislação relacionada com os tributos incidentes sobre as operações de comércio exterior o seguinte:
 - i. Inexistência de infrações, salvo as que estejam em discussão administrativa ou judicial, que resultaram em sanção pecuniária superior a 10% (dez por cento) do valor das transações realizadas no período; e/ou
 - ii. Inexistência de infrações que resultaram na aplicação da pena de perdimento de bens e mercadorias, salvo as que estejam em discussão administrativa ou judicial.
- VI. Não inexistência de indeferimento de pedido de certificação no Programa OEA nos últimos 12 (doze) meses.

Artigo 8º - São requisitos gerais, aplicados às modalidades Segurança e Conformidade, para a obtenção da certificação ao Programa OEA:

- I. A existência de política, processos, procedimentos relacionados com a gestão das informações, próprias e/ou de terceiros, de interesse do programa.
- II. A existência de política, processos, procedimentos relacionados com a gestão dos recursos humanos, próprias e/ou de terceiros, de interesse do programa.
- III. A existência de política, processos, procedimentos relacionados com a gestão dos riscos aduaneiros implantada de acordo com os princípios e orientações estabelecidos pela Norma Técnica ISO 31.000.

- IV. A existência de política, processos, procedimentos relacionados com o atendimento às normas relacionadas aos pagamentos e recebimentos decorrentes de operações de importação e exportação de bens e mercadorias.

Artigo 9º - São requisitos para a obtenção da certificação ao Programa OEA, modalidade Segurança (S), a comprovação da existência de política, processos, procedimentos que:

- I. Demonstrem que há baixo risco de contaminação das cargas de importação e para exportação;
- II. Garantam o controle de acesso às suas instalações;
- III. Garantam a segurança das suas instalações;
- IV. Garantam o iterativo treinamento de todos os seus colaboradores em relação aos riscos e ameaças inerentes aos princípios de objetivos do programa; e
- V. Demonstrem a realização de atividades de gestão de risco de todos os integrantes da cadeia de fornecimento e/ou entrega de bens e mercadorias, independentemente de ser o interveniente contratante de serviços correlatos e necessários à importação e/ou exportação.

Artigo 10 - São requisitos para a obtenção da certificação ao Programa OEA, modalidade Conformidade (C), a comprovação da existência de política, processos, procedimentos que demonstrem:

- I. Capacidade de atendimento às normas e regras de classificação fiscal de mercadorias e descrição destas para fins de preenchimento das declarações aduaneiras;

- II. Capacidade de atendimento às normas relacionadas com as importações indiretas (importação por conta e ordem; importação por encomenda; e exportação por conta e ordem);
- III. Capacidade de atendimento às normas aduaneiras e tributárias relacionadas com a base de cálculo e alíquotas dos tributos incidentes sobre as operações de importação e exportação de bens e mercadorias;
- IV. Capacidade de atendimentos às normas e regras relacionadas com a origem de bens e mercadorias, inclusive em decorrência de acordos de preferência tarifária;
- V. Capacidade de cumprimento de normas relativas à não incidência (imunidades e isenções) de tributos incidentes sobre as operações de importação e exportação de bens e mercadorias; e
- VI. Controle e gestão de Regimes Aduaneiros Especiais e Aplicados em Áreas Especiais.

Artigo 11 - O Poder Executivo irá regulamentar o disposto no presente capítulo e maneira a estabelecer sistema de pontuação para os pressupostos e requisitos.

Parágrafo único: O interveniente que não alcançar 90% (noventa por cento) da pontuação não será certificado e somente e poderá apresentar novo requerimento após doze meses contados da apresentação do requerimento indeferido.

CAPÍTULO IV

BENEFÍCIOS

Artigo 12 - São benefícios para ambas as modalidades:

- I. Decisão em procedimento de consulta sobre a interpretação da legislação aduaneira e/ou tributária relacionada ao comércio exterior, bem como sobre

classificação fiscal de bens e mercadoria, no prazo de até 40 (quarenta) dias da data de apresentação;

- II. Possibilidade de autorregularização tributária e/ou aduaneira com manutenção dos benefícios da denúncia espontânea;
- III. Divulgação das informações sobre a certificação no canais, inclusive digitais, dos órgãos que se relacionem com o comércio exterior; e
- IV. Autorização para utilização da marca do Programa OEA.

Artigo 13 - São benefícios para a modalidade OEA-S:

- I. Para o exportador e para o importador:
 - a. Porcentual de seleção de declarações aduaneiras de exportação para canais de conferência aduaneira (laranja ou vermelho) igual ou inferior a um por cento;
 - b. Em caso de seleção declarações aduaneiras de exportação para canais de conferência aduaneira (laranja ou vermelho), realização da conferência em até vinte e quatro horas após o registro da declaração;
 - c. Prioridade para o ressarcimento de créditos apurados no âmbito do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA.
 - d. Habilitação para atuação no comércio exterior sem limitações; e
 - e. Recolhimento do imposto de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados no 15º (décimo quinto) dia do mês subsequente ao mês em que registradas as declarações.

- i. O recolhimento será realizado de forma consolidada e, a critério do beneficiário, poderá ser efetuado com créditos regularmente apurados.
- II. Para a pessoa jurídica transportadora, internacional ou nacional, constituída de acordo com as leis brasileiras e devidamente autorizado à prestação de serviços de transporte pelo órgão responsável:
 - a. Transportador internacional:
 - i. Prazo em dobro para a prestação de informações sobre as cargas transportadas, bem como sobre a chegada de veículo procedente do exterior ou a ele destinado; e
 - ii. Dispensa de apresentação de garantia para concessão do regime especial de trânsito aduaneiro, cujo beneficiário seja transportador certificado como OEA.
 - b. Transportador doméstico:
 - i. Acesso prioritário aos recintos aduaneiros; e
 - ii. Dispensa de apresentação de garantia para concessão do Regime Aduaneiro Especial de Trânsito Aduaneiro, cujo beneficiário seja transportador certificado como OEA.
- b. Pessoa jurídica que desempenhe atividades de agenciamento internacional de cargas:
 - i. Dispensa da necessidade de retenção do imposto de renda na fonte de que trata o inciso I do art. 53 da Lei nº 7.450, de 1985.

- c. Pessoa jurídica que preste serviços de Despacho Aduaneiro nos termos do seu estatuto ou contrato social e que possua, nos seus quadros, Despachantes Aduaneiros regularmente habilitados:
 - i. Dispensa da necessidade de retenção de tributos federais na fonte.
- d. Depositário de mercadoria sob controle aduaneiro em recinto alfandegado:
 - i. Pagamento de tarifa de armazenamento em até 5 (cinco) dias da data em que retirada a mercadoria, nos casos em que, em razão da aplicação da pena de perdimento, recair sobre a União o dever de recolher referida tarifa; e
 - ii. Redução de 50% (cinquenta por cento) da multa por deixar de prestar informação sobre carga armazenada.
- e. Depositário em Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação (Redex):
 - i. Dispensa de demonstração de capital ou social e de patrimônio líquido em valores mínimos.
- f. Operadores portuário e aeroportuário:
 - i. Redução de 50% (cinquenta por cento) da multa por deixar de prestar informação sobre carga sob sua responsabilidade.

Artigo 14 - São benefícios para a modalidade OEA-C:

- I. Para o exportador e para o importador:

- a. Porcentual de seleção de declarações aduaneiras de importação para canais de conferência aduaneira (amarelo ou vermelho) igual ou inferior a um por cento;
- b. Em caso de seleção declarações aduaneiras de importação para canais de conferência aduaneira (amarelo ou vermelho), realização da conferência em até vinte e quatro horas após o registro da declaração;
- c. Habilitação para atuação no comércio exterior sem limitações;
- d. Isenção da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX; e
- e. Recolhimento do imposto sobre a importação de produtos estrangeiros, do imposto sobre produtos industrializados incidente nas importações, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços - PIS/PASEP-Importação, da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - COFINS-Importação, e de qualquer outra contribuição federal incidente sobre importações, no 15º (décimo quinto) dia do mês subsequente ao mês em que registradas as declarações.
 - i. O recolhimento será realizado de forma consolidada e, a critério do beneficiário, poderá ser efetuado com créditos regularmente apurados.

Artigo 15 – O Poder Executivo poderá, dentro dos limites de sua competência, instituir outros benefícios aos beneficiários do programa.

CAPÍTULO V

REQUERIMENTO, PRAZO E RECURSO

Artigo 16 - O interveniente deverá apresentar requerimento, por modalidade, nos termos estabelecidos por norma a ser editada pelo Poder Executivo.

Artigo 17 – A análise deverá ser realizada em até 60 (sessenta) dias da apresentação do requerimento.

Parágrafo único: Caso o Poder Executivo não finalize a análise no prazo mencionado no caput, o interveniente deverá ser certificado precariamente e assim se manter até a data em que indeferido o requerimento.

Artigo 18 – Em caso de indeferimento, caberá recurso administrativo a ser apresentado no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da ciência da decisão.

CAPÍTULO VI

PERMANÊNCIA E EXCLUSÃO DO REGIME

Artigo 19 – A permanência no programa pressupõe a manutenção da pontuação mínima de 90% (noventa por cento) mencionada no parágrafo único do artigo 11.

Artigo 20 – A exclusão do interveniente do programa deverá ser realizada por meio ato administrativo motivado e fundamentado, do qual caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias contado da ciência da decisão.

§1º - Eventual recurso administrativo deverá ser analisado em até 90 (noventa) dias, mantida a certificação até a data em que tomar ciência da decisão recursal.

§2º - Em sendo mantida a exclusão, o interveniente somente poderá apresentar novo requerimento após 12 (doze) meses da data da ciência da decisão exarada no recurso administrativo.

Artigo 21 – O interveniente poderá deixar o programa, bastando, para tanto, protocolar manifestação nesse sentido.

Parágrafo único – O interveniente que deixar voluntariamente o programa somente poderá apresentar novo requerimento após 12 (doze) meses da data em que apresentar a manifestação de saída.

Artigo 22 – A cada três anos a partir da ciência da certificação, o interveniente deverá, em até 30 (trinta) dias após o vencimento, renovar o requerimento, com apresentação de todos os documentos necessários à comprovação dos pressupostos e requisitos.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 23 – O Poder Executivo deverá constituir comitê executivo, o qual será composto por representantes da aduana brasileira, de órgãos com interesse no comércio exterior e por representantes do setor privado.

Parágrafo único – caberá ao comitê a elaboração e/ou atualização de normas e procedimentos operacionais relacionadas com o programa.

Artigo 24 – O Poder Executivo, no âmbito de suas competências, poderá regulamentar o disposto nesta Lei.

Artigo 25 – Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Presidente da República