

RODRIGO LUZ

COMÉRCIO
INTERNACIONAL
e LEGISLAÇÃO
ADUANEIRA

8ª edição
revista, ampliada e atualizada

2022

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 6

Controle Aduaneiro

O controle aduaneiro é realizado pela Receita Federal. A instituição responsável pela arrecadação tributária federal é também a que faz o controle da entrada de mercadorias no país e a saída deste.

No controle aduaneiro, o bem tutelado pelo Estado não é o tributo, mas a segurança da sociedade. São fiscalizadas a entrada e a saída das mercadorias, evitando-se, por exemplo, a falsa declaração de conteúdo ou a movimentação de mercadorias falsificadas, proibidas ou que possam trazer riscos à vida e à saúde. Também se verifica se os tributos aduaneiros foram corretamente recolhidos, apesar de eles não possuírem caráter arrecadatório, mas extrafiscal ou econômico. Em outras palavras, a função principal do controle e dos tributos aduaneiros não é prover aumento de arrecadação, mas servir como instrumento de controle e proteção da economia. Afinal, a aduana fiscaliza a operação de comércio exterior mesmo quando o bem é objeto de imunidade ou benefício fiscal ou quando os tributos têm sua exigibilidade suspensa em virtude da aplicação de um regime aduaneiro especial.¹

O Decreto nº 6.759/2009 definiu as regras para a atuação da aduana em seu processo de fiscalização. Ele é informalmente referenciado como o “Regulamento Aduaneiro”, apesar de decreto e regulamento serem espécies distintas de atos administrativos.² O Regulamento possui a seguinte estrutura:

Livro I – Da Jurisdição Aduaneira e do Controle Aduaneiro de Veículos

Livro II – Dos Impostos de Importação e de Exportação

Livro III – Dos Demais Impostos, e das Taxas e Contribuições, Devidos na Importação

Livro IV – Dos Regimes Aduaneiros Especiais e dos Aplicados em Áreas Especiais

¹ Os regimes aduaneiros especiais serão estudados no tópico 8.1. Têm por principal característica a suspensão da exigibilidade dos tributos, como ocorre, por exemplo, nas importações em consignação.

² Cf. MEIRELLES, p. 161-163. No Brasil, o último “Regulamento Aduaneiro”, na perfeita acepção do termo, foi aquele aprovado por meio do Decreto nº 91.030/1985. Este foi revogado pelo Decreto nº 4.543/2002, que, por sua vez, perdeu a vigência a partir do Decreto nº 6.759/2009. Neste capítulo, toda menção a “Regulamento Aduaneiro” ou, simplesmente, “Regulamento” deve ser interpretada como feita ao Decreto nº 6.759/2009.

Livro V – Do Controle Aduaneiro de Mercadorias

Livro VI – Das Infrações e das Penalidades

Livro VII – Do Crédito Tributário, do Processo Fiscal e do Controle Administrativo Específico

Livro VIII – Das Disposições Finais e Transitórias.

Os Livros I e V serão analisados neste capítulo; os Livros II e III, no Capítulo 7; o Livro IV, no Capítulo 8; o Livro VI, no Capítulo 11; e os demais serão apenas referenciados nos capítulos citados.

6.1. Jurisdição Aduaneira

Qual é a área de atuação da aduana brasileira? Qual é o limite do território sujeito à fiscalização aduaneira no Brasil? Em outras palavras, qual é o tamanho do “território aduaneiro”?

O art. 2º do Regulamento define que “o território aduaneiro compreende todo o território nacional”. E o art. 3º lembra que o território nacional não é composto apenas pela porção terrestre, mas também pelo espaço aéreo e pelas águas territoriais. Toda essa extensão está sujeita ao controle da aduana brasileira, não havendo no Brasil regiões imunes à fiscalização:

Art. 3º A jurisdição dos serviços aduaneiros estende-se por todo o território aduaneiro e abrange:

I – a zona primária, constituída pelas seguintes áreas demarcadas pela autoridade aduaneira local:

- a) a área, terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados;
- b) a área terrestre, nos aeroportos alfandegados; e
- c) a área terrestre que compreende os pontos de fronteira alfandegados.

II – a zona secundária, que compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo.

§ 1º Para efeito de controle aduaneiro, as zonas de processamento de exportação, referidas no art. 534, constituem zona primária.

(...)

§ 5º A jurisdição dos serviços aduaneiros estende-se ainda às Áreas de Controle Integrado criadas em regiões limítrofes dos países integrantes do Mercosul com o Brasil.

O controle aduaneiro não consiste apenas em se fazer a fiscalização de bens, mas também a de pessoas e de veículos que entram no Brasil ou dele saem. É óbvio, portanto, que o controle da aduana deve ser muito mais intenso nos portos, aeroportos e fronteiras brasileiras do que, por exemplo, nas cidades do interior de Minas Gerais ou do Maranhão. A partir desta constatação, decidiu-se “particionar” o território

aduaneiro em zona primária, englobando os locais citados, e zona secundária. Cada uma delas passaria a ter regras específicas de controle aduaneiro.

A zona primária ganhou este nome por ser o primeiro ponto, o ponto de entrada dos bens, veículos e pessoas no país (também é o ponto por onde se sai do país). A partir da criação daquele nome foi quase instintiva a nomeação da outra área como zona secundária. Deve-se ressaltar que nem todo porto, aeroporto ou ponto de fronteira faz parte da zona primária, mas apenas os que forem alfandegados, ou seja, aqueles locais em que tiver sido instalada pela Receita Federal uma unidade aduaneira. Há no Brasil, por exemplo, vários aeroportos que só operam voos domésticos e, portanto, não há motivos aparentes para o seu alfandegamento.

A principal distinção entre as zonas primária e secundária decorre dos seus conceitos e é definida no art. 8º do Regulamento: “somente nos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados poderá efetuar-se a entrada ou a saída de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas”. No próximo tópico, analisaremos que as mercadorias procedentes do exterior podem até ser verificadas pela aduana na zona secundária, mas a entrada no país deve ser pela zona primária para que haja a fiscalização inicial.³ Isso pode ser reforçado pela leitura do art. 5º do Regulamento:

Art. 5º Os portos, aeroportos e pontos de fronteira serão alfandegados por ato declaratório da autoridade aduaneira competente, para que neles possam, sob controle aduaneiro:

- I - estacionar ou transitar veículos procedentes do exterior ou a ele destinados;
- II - ser efetuadas operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas;
- III - embarcar, desembarcar ou transitar viajantes procedentes do exterior ou a ele destinados.

Ainda em matéria de Jurisdição Aduaneira, há três espaços geográficos com regras particulares. São as zonas de processamento de exportações, as Áreas de Controle Integrado e as zonas de vigilância aduaneira. As duas primeiras são citadas nos §§ 1º e 5º do art. 3º, transcrito anteriormente. A última é tratada no artigo 4º.

As **zonas de processamento de exportações (ZPE)** são um regime aduaneiro aplicado em áreas especiais, objeto de estudo detalhado no tópico 8.2.3. De forma simplificada, podemos visualizar a ZPE como uma área geográfica delimitada, em que funcionam empresas primordialmente voltadas às exportações. Para que uma empresa possa aí se instalar e, conseqüentemente, obter as várias vantagens fiscais vinculadas ao regime de ZPE, é necessário que ela assuma (e cumpra, é óbvio) compromissos de exportação. O § 1º antes citado menciona que, “**para efeito de controle aduaneiro**, as

³ O artigo 8º prevê duas exceções, analisadas no tópico 6.3.

ZPE constituem **zona primária**”, ou seja, as ZPE não são zona primária para todos os efeitos. Então por ali não poderão entrar, por exemplo, aviões chegando do exterior, algo restrito à zona primária “real”. O objetivo do § 1º é somente o de fazer com que o controle aduaneiro da zona primária, mais “intenso” que o da zona secundária, seja também aplicado à ZPE.

As **Áreas de Controle Integrado (ACI)** são fruto do Acordo de Recife, celebrado no ano de 2000 entre os quatro países então membros do Mercosul. O objetivo de criação de uma ACI é a concentração das autoridades fiscais, sanitárias, de imigração e de transporte dos países fronteiriços em um único ponto da fronteira, para fins de facilitação do comércio. Por exemplo, numa exportação Argentina-Brasil, o condutor do caminhão vai se apresentar tanto às autoridades da Argentina quanto às do Brasil em um mesmo local, que, não à toa, recebe o nome de “Área de Controle Integrado”. O controle é concentrado, mas não necessariamente simultâneo. No acordo de criação de uma ACI, os governos dos dois países podem decidir que atuem inicialmente as autoridades do país exportador e, só em seguida, as do país importador.

Dependendo da ACI criada pelo Brasil com o país fronteiriço, ela estará instalada no território brasileiro ou no estrangeiro. Se estiver do lado de lá da fronteira, a aduana e os demais órgãos brasileiros estarão atuando em território estrangeiro. Por esse motivo, o § 5º dispôs que a jurisdição fica estendida para tal local no exterior, ultrapassando os limites do território aduaneiro. Deve-se então frisar: a jurisdição aduaneira não se restringe ao território aduaneiro, mas alcança áreas em território estrangeiro.

Em 2005, Mercosul e Bolívia assinaram protocolo, no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 36, permitindo a instalação de ACI entre seus territórios.

As **zonas de vigilância aduaneira** são criadas na zona secundária consistindo em áreas demarcadas pelo Ministro da Fazenda (Economia), na orla marítima ou na faixa de fronteira. Aumenta-se o controle aduaneiro, evitando-se a entrada e a saída clandestinas por aquele local, originalmente desguarnecido de controle e, portanto, muito propício à prática fraudulenta. Com a criação da zona de vigilância, definem-se exigências fiscais, proibições e restrições específicas para mercadorias, veículos, pessoas e animais encontrados na região ou de passagem por ela:

Art. 4º O Ministro de Estado da Fazenda poderá demarcar, na orla marítima ou na faixa de fronteira, zonas de vigilância aduaneira, nas quais a permanência de mercadorias ou a sua circulação e a de veículos, pessoas ou animais ficarão sujeitas às exigências fiscais, proibições e restrições que forem estabelecidas.
(...)

§ 3º Compreende-se na zona de vigilância aduaneira a totalidade do Município atravessado pela linha de demarcação, ainda que parte dele fique fora da área demarcada.

6.1.1. Recintos Alfandegados

O art. 5º do Regulamento, analisado anteriormente, dispõe sobre o alfandegamento dos portos, aeroportos e pontos de fronteira. Faz-se o alfandegamento, por exemplo, do aeroporto para que nele possam entrar pessoas, mercadorias e veículos procedentes do exterior ou a ele destinados. Cabe então a pergunta: tendo um aeroporto sido alfandegado, isso implica que em todos os seus recintos podem entrar mercadorias, pessoas e veículos procedentes do exterior?

Absolutamente não. Dentro de um aeroporto alfandegado, somente alguns recintos são alfandegados no sentido estrito. O art. 9º, analisado a seguir, trata do alfandegamento dos recintos dentro das unidades alfandegadas. Um aeroporto possui vários recintos: de bagagem de voos internacionais, de bagagem de voos domésticos, de carga, de remessas postais, de controle de pessoal, de processos, os estacionamentos, os banheiros... Nem todos são alfandegados.

Em termos genéricos, um recinto é alfandegado para que nele ocorra a fiscalização aduaneira sobre a mercadoria procedente do exterior (ou a ele destinada), trazida como carga, bagagem ou remessa postal:

Art. 9º Os recintos alfandegados serão assim declarados pela autoridade aduaneira competente, na zona primária ou na zona secundária, a fim de que neles possa ocorrer, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de:

- I - mercadorias procedentes do exterior, ou a ele destinadas, inclusive sob regime aduaneiro especial;
- II - bagagem de viajantes procedentes do exterior, ou a ele destinados; e
- III - remessas postais internacionais.

Parágrafo único. Poderão ainda ser alfandegados, em zona primária, recintos destinados à instalação de lojas francas.

Pode-se perguntar: é necessário alfandegar o setor de voos domésticos?

Não. Afinal, por ali não haverá entrada de mercadoria procedente diretamente do exterior ou a ele destinada. Uma mercadoria estrangeira até poderá entrar naquele local, mas ela já terá sido previamente fiscalizada em um recinto alfandegado pelo qual tenha passado. Da mesma forma, não há necessidade de se alfandegar o estacionamento do aeroporto nem os banheiros externos, pois, para que uma mercadoria procedente do exterior chegue a esses locais, elas já terão passado pelos recintos alfandegados de bagagem, de carga ou de remessas postais. O setor da Receita Federal, no aeroporto, que trata apenas do controle de pessoal, incluindo folha de ponto, não é alfandegado. O setor que trata da análise de processos de solicitação de benefícios fiscais também não é alfandegado. O que entra e sai dali são tão somente processos e não as mercadorias vindas diretamente do exterior.

Portanto, pode-se dizer que o alfandegamento de um aeroporto ocorre no sentido amplo, mas apenas alguns recintos neste aeroporto recebem o alfandegamento no sentido estrito. Este pode ser ilustrado como sendo a fiscalização ostensiva da aduana na “porta do recinto”.

Note que o *caput* do art. 9º menciona a existência de recintos alfandegados também na zona secundária. Como isso funciona?

Inicialmente, cabe mencionar que o alfandegamento dos portos, aeroportos e pontos de fronteira é de competência da Receita Federal, e o mesmo se aplica aos recintos de zona primária e de zona secundária. Também cabe a ela a definição dos requisitos técnicos e operacionais exigidos para que determinado local possa ser alfandegado.⁴

Há várias espécies de recinto alfandegado na zona secundária, como, por exemplo, os depósitos alfandegados certificados (tópico 8.1.3.11), os recintos para realização de feiras internacionais (tópico 8.1.3.4.1) e os portos secos. Vejamos estes como exemplo.

Quando criado, o porto no Rio de Janeiro certamente foi dimensionado para operar até um determinado volume de comércio. Com o passar do tempo, ficou pequeno diante do incremento do fluxo comercial. As limitações são físicas. Não há espaço infinito para operação. A criação dos portos secos veio, entre outras coisas, resolver esse problema de infraestrutura.

O que são os portos secos? São recintos alfandegados instalados no interior do país, fora de portos e aeroportos, cujos objetivos principais são desafogar tais unidades de zona primária e interiorizar o despacho aduaneiro, levando-o para locais mais próximos aos estabelecimentos dos importadores e exportadores brasileiros.

Imagine uma mercadoria importada por uma empresa do estado de Goiás, mas que entra no Brasil pelo porto do Rio de Janeiro. Se não houvesse um porto seco no seu estado, o importador teria de se deslocar ao Rio de Janeiro, ou contratar um despachante aduaneiro, para assistir à verificação da mercadoria por parte da aduana. Estas possibilidades poderiam ser inadequadas ao importador, que perderia tempo e/ou dinheiro de que pode não dispor. Como a mercadoria já irá mesmo viajar para Goiás, por que não proceder ao despacho aduaneiro naquele estado? Portanto, além de se resolver o problema de espaço na zona primária, a criação dos portos secos gera benefícios diretos para os importadores e exportadores situados na sua circunvizinhança. A definição de portos secos consta no art. 11 do Regulamento Aduaneiro:

Art. 11. Portos Secos são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro.

⁴ “Compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil definir os requisitos técnicos e operacionais para o alfandegamento dos locais e recintos onde ocorram, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior, ou a ele destinadas, inclusive sob regime aduaneiro especial, bagagem de viajantes procedentes do exterior, ou a ele destinados, e remessas postais internacionais” (RA, art. 13-A).

§ 1º Os portos secos não poderão ser instalados na zona primária de portos e aeroportos alfandegados.

(...)

Além de desafogar a zona primária e de facilitar a vida dos importadores e exportadores já estabelecidos, muitos portos secos surgiram (e surgem) visando à formação de polos de desenvolvimento voltados ao comércio exterior. Com efeito, ao perceber o potencial de determinada região geográfica e instalar um porto seco, o governo estimula o surgimento ou a migração de inúmeras empresas.

Como última motivação relevante, pode-se citar que muitos portos secos são criados para se tratarem cargas especiais. Por exemplo, verificada a necessidade de se criar uma estrutura especial para cargas frigorificadas ou carga viva, o porto seco pode ser uma boa solução. Afinal, nos portos e aeroportos não há flexibilidade para os vários tipos de cargas especiais.

O nome “porto seco” é bastante elucidativo: sua função e motivação é a mesma dos portos, ou seja, a armazenagem de mercadorias, importadas ou a exportar, para posterior conferência. Mas é chamado de “seco” em virtude de não se localizar na orla.

Para instalar um porto seco, o governo brasileiro abre um processo licitatório (não é demais lembrar que ele age com discricionariedade, avaliando a conveniência e a oportunidade de tal instalação). As pessoas jurídicas proponentes na licitação se oferecem para prestar serviço análogo ao realizado pela Infraero nos aeroportos alfandegados, ou seja, armazenar e oferecer a estrutura necessária para a conferência das mercadorias pelos órgãos públicos, destacando-se a Receita Federal, responsável pelo despacho aduaneiro. Os serviços nos portos secos são prestados sob o regime de permissão ou sob o de concessão precedida da execução de obra pública.

6.1.2. Administração Aduaneira

Como dispõe o Regulamento Aduaneiro (RA), a administração engloba a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior:

Art. 15. O exercício da **administração aduaneira** compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, em todo o território aduaneiro.

Parágrafo único. As atividades de fiscalização de tributos incidentes sobre as operações de comércio exterior serão supervisionadas e executadas por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Tal artigo se baseia na Constituição Federal de 1988, que expressamente indica o Ministério da Fazenda como o responsável pela administração aduaneira:

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

Pode-se visualizar a fiscalização aduaneira como a ação pontual realizada pela Receita Federal sobre determinado sujeito passivo. Já o controle aduaneiro tem um sentido mais amplo, qual seja o de definir normas e cuidar para que a legislação aduaneira seja observada nas operações de comércio exterior. Em português, já se poderiam distinguir os termos. Enquanto “controle” é usado no sentido genérico de prevenção contra irregularidades, “fiscalização” tem o sentido de investigação de eventual irregularidade. A partir dessa interpretação, entende-se o porquê de o RA definir que a fiscalização é executada por Auditor-Fiscal da Receita Federal, mas silenciar quanto ao controle. Afinal, este é realizado pela aduana, de forma ampla.

Outra diferença entre controle e fiscalização: aquele se caracteriza pela manutenção de normas e procedimentos, visando à prevenção de fraudes, e, por isso, não é algo que possa ser limitado no tempo. Já a fiscalização aduaneira, como uma ação que visa à detecção de alguma infração aduaneira, pode ser restrita a horários, como define o Regulamento Aduaneiro:

Art. 16. A fiscalização aduaneira poderá ser ininterrupta, em horários determinados, ou eventual, nos portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados.

No aeroporto do Galeão, no setor de conferência de bagagens em voos internacionais, a fiscalização aduaneira é ininterrupta, pois os voos chegam nas 24 horas diárias. Já num aeroporto internacional menor, a fiscalização poderá ser programada para o intervalo de chegada dos poucos voos internacionais do dia. Por exemplo, a fiscalização pode ser definida como ininterrupta das 5:00 às 14:00, diariamente.

A fiscalização pode também ser eventual, como ocorre nos aeroportos com pouquíssimos voos internacionais. Quando eventualmente chegar um voo procedente do exterior, pode-se deslocar uma equipe aduaneira para fazer a fiscalização específica daquele, sem necessidade de se manter um aparato aduaneiro “às moscas”.

Em relação a horários, veja que a nova Lei dos Portos, nº 12.815/2013, art. 70, define que os serviços públicos necessários à importação e exportação (dentre eles o serviço de fiscalização aduaneira) “serão prestados em horário corrido e coincidente com a operação de cada porto, em turnos, inclusive aos domingos e feriados”, ressalvadas as exceções criadas por ato do Poder Executivo. Em decorrência disso, passou a haver fiscalização aduaneira nas 24 horas do dia, mas apenas nos principais portos brasileiros. Estes passaram a ser conhecidos como “Portos 24 horas”, não cabendo neles, em regra, uma fiscalização eventual ou apenas em horários determinados.

Também em matéria de administração aduaneira, o RA, art. 17, dispõe que a autoridade aduaneira é a autoridade máxima nos locais de carga/descarga de mer-

cadorias e/ou embarque/desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados. Ela possui **precedência** sobre todas as demais autoridades, inclusive as da Polícia Federal, do Ministério da Saúde e do Ministério da Agricultura. Tais autoridades são obrigadas a prestar auxílio imediato àquela, o que inclui a disponibilização de pessoas, equipamentos e instalações necessários à ação fiscal. Tal regra também vale nas zonas de vigilância aduaneira.

Por fim, o artigo 18 do RA define que os importadores, exportadores e adquirentes de mercadorias importadas por sua conta e ordem têm a obrigação de manter os documentos relativos às respectivas operações de comércio exterior e de apresentá-los à fiscalização aduaneira, quando exigido. De forma mais ampla, o artigo 19 impõe a todas as pessoas físicas e jurídicas as obrigações de apresentarem aos Auditores-Fiscais da Receita Federal mercadorias, livros e documentos, julgados necessários à fiscalização, e de permitirem o acesso aos seus estabelecimentos, depósitos, dependências, veículos, cofres e outros móveis, a qualquer hora do dia, ou da noite, se à noite estiverem funcionando.

6.2. Controle Aduaneiro de Veículos

Vimos anteriormente que os veículos procedentes do exterior somente podem entrar no país pela zona primária, ou seja, por porto, aeroporto ou ponto de fronteira alfandegados. No entanto, em casos especiais, a Receita Federal pode, por exemplo, permitir a entrada por local não alfandegado. É fácil perceber que, havendo necessidade de um avião fazer um pouso de emergência, certamente será autorizado a pousar no aeroporto mais acessível, independentemente de ser alfandegado ou não.

O veículo é controlado desde o momento em que entra no país até o momento em que dele sai. E este controle abrange todos os bens existentes a bordo.

Quando chega ao Brasil, o veículo, em regra, não pode ser colocado nas proximidades de outro de tal forma que possa haver a passagem de pessoa ou mercadoria de forma clandestina. É o que dispõe o *caput* do art. 28 do Regulamento Aduaneiro:

Art. 28. É proibido ao condutor do veículo colocá-lo nas proximidades de outro, sendo um deles procedente do exterior ou a ele destinado, de modo a tornar possível o transbordo de pessoa ou mercadoria, sem observância das normas de controle aduaneiro.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição prevista no *caput* os veículos:

- I - de guerra, salvo se utilizados no transporte comercial;
- II - das repartições públicas, em serviço;
- III - autorizados para utilização em operações portuárias ou aeroportuárias, inclusive de transporte de passageiros e tripulantes; e
- IV - que estejam prestando ou recebendo socorro.

O transbordo se caracteriza pela transferência direta de pessoa ou mercadoria de um veículo para outro. Os dois veículos são colocados lado a lado para que se faça tal transferência. O transbordo difere da baldeação, pois nesta a passagem de pessoa ou mercadoria ocorre descarregando-se do primeiro veículo para aguardar a chegada do segundo e o posterior carregamento neste.

6.2.1. Manifesto de Carga

Na apresentação da visão geral de uma operação de importação no Capítulo 1, vimos que os transportadores, ao receberem carga e celebrarem o contrato de frete, emitem o conhecimento de carga.

Caso um transportador receba mercadorias de trezentos diferentes exportadores, terão sido emitidos trezentos conhecimentos de carga. Cada conhecimento de carga representa um contrato de transporte.

Quando o transportador encerra o recebimento de cargas para uma determinada partida, preenche o manifesto de carga, que nada mais é que a relação de todos os conhecimentos de carga emitidos para aquela viagem. O manifesto deve ser então entregue à Receita Federal, como disposto nos arts. 41 e 42 do Regulamento Aduaneiro (RA):

Art. 41. A mercadoria procedente do exterior, transportada por qualquer via, será registrada em manifesto de carga ou em outras declarações de efeito equivalente.

Art. 42. O responsável pelo veículo apresentará à autoridade aduaneira, na forma e no momento estabelecidos em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o manifesto de carga, com cópias dos conhecimentos correspondentes, e a lista de sobressalentes e provisões de bordo.

O manifesto possui um cabeçalho, com algumas informações gerais, como a identificação do veículo e sua nacionalidade, e também as principais informações de cada conhecimento de carga. O art. 44 do RA assim dispõe:

Art. 44. O manifesto de carga conterá:

- I - a identificação do veículo e sua nacionalidade;
- II - o local de embarque e o de destino das cargas;
- III - o número de cada conhecimento;
- IV - a quantidade, a espécie, as marcas, o número e o peso dos volumes;
- V - a natureza das mercadorias;
- VI - o consignatário de cada partida;
- VII - a data do seu encerramento; e
- VIII - o nome e a assinatura do responsável pelo veículo.

Note que o transportador pode, na mesma viagem, trazer vários manifestos, pois estes são individualizados considerando-se o local de embarque e o de destino das

mercadorias. Por exemplo, no mesmo porto no exterior, se tiver recebido carga para entregar no porto de Santos e outra para entregar no porto do Rio de Janeiro, haverá dois manifestos, um para cada ponto de descarga. E, se em um porto italiano, recebeu carga para trazer para o Rio de Janeiro, e, em um porto espanhol, recebeu outra carga também para o Rio de Janeiro, haverá dois manifestos a serem entregues no porto brasileiro, conforme se depreende do inciso II do artigo 44.

Caso não seja apresentado o manifesto de carga relativo a qualquer ponto de escala no exterior, entende-se que não houve carga recebida naquele local para ser descarregada na unidade aduaneira. É a chamada declaração negativa de carga.⁵

Se houver divergência entre os dados do manifesto e do conhecimento de carga, certamente prevalecerá o conhecimento de carga. Afinal, o manifesto é montado a partir da cópia dos dados do conhecimento de carga. Há de prevalecer a fonte primária das informações.

6.2.2. Carga e Descarga do Veículo

Chegando um veículo ao Brasil, mercadorias só podem nele entrar ou dele sair depois que sua entrada estiver formalizada. A formalização se dá com a emissão do Termo de Entrada, conforme arts. 31 e 32 do Regulamento Aduaneiro (RA):

Art. 31. O transportador deve prestar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma e no prazo por ela estabelecidos, as informações sobre as cargas transportadas, bem como sobre a chegada de veículo procedente do exterior ou a ele destinado.
(...)

§ 2º O agente de carga, assim considerada qualquer pessoa que, em nome do importador ou do exportador, contrate o transporte de mercadoria, consolide ou desconsolide cargas e preste serviços conexos, e o operador portuário também devem prestar as informações sobre as operações que executem e as respectivas cargas.

Art. 32. Após a prestação das informações de que trata o art. 31, e a efetiva chegada do veículo ao País, será emitido o respectivo termo de entrada, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. As operações de carga, descarga ou transbordo em embarcações procedentes do exterior somente poderão ser executadas **depois** de prestadas as informações referidas no art. 31.

O art. 31 dispõe que o transportador deve prestar à Receita Federal informações relativas às cargas que estiver trazendo, sendo basicamente aquelas constantes do manifesto de carga. Assim, além de a Receita Federal receber o manifesto de carga em papel, recebe, pelo sistema informatizado, as principais informações do manifesto.

⁵ Regulamento Aduaneiro, art. 43, parágrafo único – “A não apresentação de manifesto ou declaração de efeito equivalente, em relação a qualquer ponto de escala no exterior, será considerada declaração negativa de carga.”

No caso de transporte por via marítima, o transportador tem que informar as cargas com antecedência de 48 horas, em regra. É o que dispõe a IN RFB nº 800/2007, que criou o Siscomex Carga. Para o controle de carga aéreo e terrestre, a IN SRF nº 102/1994, que criou o Sistema Mantra, dispõe que o transportador tem que informar os dados da carga previamente à chegada, mas pode haver complementação em até duas horas após esta.

A emissão do termo de entrada está condicionada à prestação das informações sobre as cargas transportadas e sobre a chegada do veículo. Mas não bastam as informações, dependendo a emissão também da efetiva chegada do veículo. No caso dos transportes aéreo e rodoviário, a norma define que, “quando do registro da chegada do veículo, ocorrerá, via sistema, a abertura [emissão] do termo de entrada.” No caso do transporte marítimo, o transportador informa no Siscomex Carga a atracação do navio no porto. E o registro da atracação equivale à emissão do termo de entrada.

Depois de emitido o termo, isto é, depois de formalizada a entrada do veículo, pode ser iniciada a descarga dos volumes. No caso de transporte aéreo, o funcionário do depositário (Infraero, por exemplo) recebe as cargas na pista do aeroporto e as leva para o armazém. Entrando neste, é realizado no sistema o **registro do armazenamento**, iniciando a contagem do tempo para posterior cobrança do valor da armazenagem ao importador.

Em situações excepcionais, quando o sistema Mantra estiver inativo, será exigido o preenchimento do **registro de descarga** (Folha de Controle de Carga), como vemos na redação da IN SRF nº 102/1994:

Art. 1º (...)

§ 2º A manifestação de carga referida no art. 6º, bem como o **registro de armazenamento** efetivado pelo depositário e o correspondente visto dessa armazenagem realizado pela fiscalização aduaneira, cumulativamente, **desobrigam** a utilização da Folha de Controle de Carga – FCC de que trata o item 1 da Instrução Normativa SRF nº 63, de 22 de junho de 1984.

§ 3º Nos casos de inatividade do Sistema, o controle de cargas terá por base a citada FCC e será lavrado termo de entrada no momento da chegada de veículo, quer esteja ou não transportando carga.

(...)

Existem prazos para referidos registros, conforme dispõe o Regulamento Aduaneiro. Além disso, há regras a serem observadas na descarga de volumes com problemas de extravio ou avaria, objetivando-se resguardar os bens e registrar as responsabilidades:

Art. 63. A mercadoria descarregada de veículo procedente do exterior será registrada pelo transportador, ou seu representante, e pelo depositário, na forma e no prazo estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O volume que, ao ser descarregado, apresentar-se quebrado, com diferença de peso, com indícios de violação ou de qualquer modo avariado, deverá ser objeto de conserto e pesagem, fazendo-se, ato contínuo, a devida anotação no registro de descarga, pelo depositário.

§ 2º A autoridade aduaneira poderá determinar a aplicação de cautelas fiscais e o isolamento dos volumes em local próprio do recinto alfandegado, inclusive nos casos de extravio ou avaria.

Acerca da prestação das informações exigida pelo artigo 31 do Regulamento, a obrigatoriedade não se aplica apenas aos transportadores, mas também aos operadores portuários e aos agentes de carga. Simplificadamente, podemos visualizar o **operador portuário** como aquele que administra o porto. Ele oferece, por exemplo, os serviços de descarga dos contêineres do navio para o cais e de armazenagem dos contêineres dentro de seus armazéns.

Os **agentes de carga (ou consolidadores de carga)**, referidos no § 2º do artigo 31, são pessoas jurídicas que prestam serviços no transporte marítimo e no aéreo. Vejamos.

No transporte marítimo, a empresa que presta o serviço de transporte é chamada armador. Os navios com os quais ele opera são, normalmente, porta-contêineres, ou seja, navios projetados para transporte exclusivo de contêineres. Dessa forma, ele prefere receber a carga já containerizada.

Quando o exportador brasileiro tem uma carga tão volumosa que enche um contêiner, o armador o disponibiliza para o exportador e, posteriormente, recolhe-o para o transporte.

Quando o exportador brasileiro tem uma carga pequena para transporte, o armador normalmente se recusa a receber, pois passaria a ter o ônus de armazenar essa carga até que outras se juntassem a ela e enchessem um contêiner. Embarcar um contêiner com pouca carga é prejuízo para o armador e é natural entender que ele não tem interesse em ficar mantendo armazéns espalhados no mundo inteiro, pois esse não é seu objeto social. Para o próprio exportador, essa opção é ruim, pois poderia passar muito tempo até que se enchesse o contêiner.

Nessa situação de cargas pequenas, surge a oportunidade de negócio para os chamados agentes de carga. Estes recebem as cargas que os armadores rejeitam. Enchem o contêiner e entregam-no fechado ao armador. A existência dos agentes de carga gera, para os exportadores, a certeza do embarque em um prazo relativamente curto, pois os agentes mantêm contratos com os armadores pelos quais fica reservado o espaço para o contêiner daqueles em prazos regulares, independentemente de haver muita ou pouca carga containerizada. Para os armadores, o benefício é a geração de renda pelos serviços que prestarão. E, para os agentes, o benefício está na renda obtida: compram o espaço do armador no atacado e vendem no varejo aos exportadores.

Os agentes de carga também são chamados de unitizadores, pois recebem cargas soltas e colocam-nas em unidades de carga, como o contêiner. Desunitizar é sinônimo de desconsolidar e desovar, e significa esvaziar a unidade de carga. No transporte marítimo, os agentes de carga recebem o nome de NVOCC (*Non-Vessel Owning Common Carrier* – Transportador Comum Não Proprietário de Navio). No transporte aéreo, recebem o nome de agente de carga IATA (*International Air Transport Association* – Associação de Transporte Aéreo Internacional).

Dispõe o § 2º do artigo 31 que os agentes de carga também têm que informar no sistema os dados relativos às cargas com que operarem. Afinal, quando eles recebem carga de um exportador estrangeiro para entrega no Brasil, emitem um conhecimento de carga (chamado agregado, “filhote” ou “house”). Depois de receber cargas de vários exportadores diferentes, o agente de carga deposita todas em um contêiner para entrega ao transportador que efetivamente o transportará para o Brasil. Este emite um conhecimento de carga relativo ao contêiner fechado (conhecimento genérico ou “master”). Chegando ao Brasil, o transportador deve inserir no sistema a informação do “master”, e o agente de carga, que vai receber no Brasil o contêiner para o desunitizar, terá que alimentar o sistema em relação a cada conhecimento “filhote” que compõe o “master”. Assim, cada importador brasileiro poderá registrar sua própria declaração de importação, pois sua carga estará informada no Mantra ou no Siscomex Carga separadamente das demais trazidas no mesmo contêiner.

Depois de armazenada a carga, o importador deve apresentar os documentos necessários à aduana. Concluído o despacho aduaneiro, o bem é desembaraçado e a aduana autoriza a entrega por parte do depositário, que liberará a carga ao importador após recebimento do valor devido pelo serviço de armazenagem.

6.2.3. Busca em Veículos

A busca em veículos é uma atividade discricionária prevista no art. 34 do Regulamento Aduaneiro (RA). Ocorre preventivamente ou, por exemplo, quando a aduana recebe alguma denúncia de mercadoria oculta no veículo e, para reprimir tal infração, faz uma investigação minuciosa. Portanto, a busca não é efetuada em todos os veículos.

Art. 34. A autoridade aduaneira poderá proceder a buscas em qualquer veículo para prevenir e reprimir a ocorrência de infração à legislação aduaneira, inclusive em momento anterior à prestação das informações referidas no art. 31.

§ 1º A busca a que se refere o *caput* será precedida de comunicação, verbal ou por escrito, ao responsável pelo veículo.

(...)

Caso a Receita Federal desconfie de algum volume em particular, ele poderá ser aberto, lavrando-se termo de verificação:

Art. 36. Havendo indícios de falsa declaração de conteúdo, a autoridade aduaneira poderá determinar a descarga de volume ou de unidade de carga, para a devida verificação, lavrando-se termo.

6.2.4. Conferência Final de Manifesto

Após a descarga dos volumes trazidos para o Brasil, a Receita Federal verifica se realmente chegaram todas as cargas previstas. No manifesto constam os volumes incluídos nos conhecimentos de carga e, portanto, que deveriam chegar ao país. No registro de armazenamento (ou de descarga) constam os volumes efetivamente chegados. Comparando-se um e outro, pode ser detectada a coincidência dos volumes ou uma descarga maior ou menor do que a prevista. Esta comparação recebe o nome de Conferência Final de Manifesto:

Art. 53. O manifesto será submetido à conferência final para apuração da responsabilidade por eventuais diferenças quanto a extravio ou a acréscimo de mercadoria.

O conceito de Conferência Final de Manifesto está consagrado no art. 658 do RA:

Art. 658. A conferência final do manifesto de carga destina-se a constatar extravio ou acréscimo de volume ou de mercadoria entrada no território aduaneiro, mediante confronto do **manifesto** com os **registros, informatizados ou não, de descarga ou armazenamento**.

Note que o artigo faz menção a extravio ou acréscimo de volume ou de mercadoria. Volumes são caixas, sacos, tonéis, enfim, aquilo que é usado para acondicionar bens para transporte. E as mercadorias são o conteúdo dos volumes.

Em tese, a conferência final de manifesto deveria detectar apenas extravio ou acréscimo de volumes, não de mercadorias. Afinal, para preencher o conhecimento de carga e, posteriormente, o manifesto de carga, o transportador, em regra, não abre as caixas para ver quais ou quantas mercadorias irá transportar. Ele tão somente conta e pesa os volumes e cobra o frete considerando seu número ou o peso. Conforme analisado no tópico 6.2.1, não é exigida no manifesto de carga a informação da quantidade de mercadorias, mas apenas a sua espécie (natureza).⁶

Também na descarga do avião (ou na entrada no armazém) não se conhece ainda o número de mercadorias efetivamente chegadas, pois as caixas não são abertas na pista

⁶ Nem mesmo a informação acerca da natureza da carga costuma ser garantida pelo transportador, sendo apenas repassada a informação recebida do exportador. É muito comum lermos nos conhecimentos de carga a seguinte expressão: “*said to contain*” ou, simplesmente, “STC” (tradução: “[foi] dito que contém”). Assim, eles se resguardam de informações falsas para os governos. Exemplo de texto encontrado em um conhecimento de carga na descrição do produto: “*said to contain books*”. Em outras palavras, “foi dito [pelo exportador] que os volumes contêm livros”.

do aeroporto para a contagem dos bens. Quando for realizada, essa contagem o será pela Receita Federal sobre a mercadoria já armazenada no terminal do depositário.

Portanto, a comparação que se consegue fazer entre o manifesto e os registros de armazenamento ou de descarga é sobre os volumes que chegaram e os que deveriam ter chegado. Então, por que motivo o art. 658 se refere à conferência final de manifesto em relação a mercadorias?

Existem situações em que as mercadorias são importadas sem serem colocadas dentro de volumes. Por exemplo, quando um carro é importado, ele não vem dentro de um volume. Da mesma forma, as mercadorias importadas a granel não vêm avolumadas. São importadas nos porões dos navios. Nestes casos, a conferência final de manifesto opera sobre as próprias mercadorias.

6.3. Controle Aduaneiro de Mercadorias

O primeiro controle incidente sobre uma mercadoria importada diz respeito à exigência de que entrem pela zona primária. Contudo, pode-se verificar que há duas exceções previstas no Regulamento Aduaneiro, permitindo-se a entrada pela zona secundária. Constam no parágrafo único do art. 8º:

Art. 8º Somente nos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados poderá efetuar-se a entrada ou a saída de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica:

- I - à importação e à exportação de mercadorias conduzidas por linhas de transmissão ou por dutos, ligados ao exterior, observadas as regras de controle estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; e
- II - a outros casos estabelecidos em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Sabemos que o Brasil utiliza um gasoduto para a importação de gás boliviano. Ora, esse bem não entrará no país pela zona primária, mas por baixo da terra. Não significa que a aduana deixa de controlar, mas o faz mediante critérios específicos. O mesmo ocorre com a importação da energia elétrica paraguaia, produzida na usina de Itaipu. Ela não entra no país pela zona primária.

É concedido à Receita Federal o direito de estabelecer outros casos de entrada de bens pela zona secundária, diferentes dos relacionados no inciso I.

Considerando-se a entrada dos bens no país pela zona primária ou, excepcionalmente, pela secundária, eles passam a ser controlados pela aduana. E, como vimos, também o veículo fica sob controle até a sua efetiva saída do país.

Tomemos o exemplo de uma carga entrada por um aeroporto alfandegado. Ao armazená-la, o depositário (Infraero, por exemplo) informa tal fato no Siscomex