

BREVES REFLEXÕES ACERCA DO CENTRO DE JULGAMENTO DE PENALIDADES ADUANEIRAS À LUZ DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Brief reflections about the Customs Penalties Judgement Center considering the conventionality control

Mariana Maria de Carvalho de Mattos¹

PUCPR

Guilherme Martelli Moreira²

UNIDEP

<https://doi.org/10.62140/MMGM3442024>

Sumário: 1. Introdução; 2. O Controle de Convencionalidade no Direito Aduaneiro brasileiro; 3. A Convenção de Quioto Revisada; 4. O Acordo de Facilitação do Comércio; 5. O Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras; Considerações Finais.

Resumo: Este artigo visa apresentar reflexões iniciais sobre a relação entre o controle de convencionalidade e a implementação do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras em um contexto marcado pela necessidade de harmonizar padrões e regras aduaneiras e pelo intenso comércio entre os países. A importância do trabalho ancora-se na importância de simplificar, modernizar e harmonizar os sistemas aduaneiros, a fim de garantir uma uniformidade. Segundo a OMC, a expectativa é a redução do custo de transação entre 13,2% a 15,5% e aumento das exportações entre 13,8% e 22,3%. Para tanto, analisa-se a adoção de questões legislativas, atinentes ao ambiente empresarial e regulatório. A hipótese de pesquisa é de que o controle de convencionalidade garante a compatibilidade das leis nacionais aos Tratados ratificados pelo Estado brasileiro, razão pela qual se questiona a necessidade de reformas no ambiente aduaneiro. Adota-se o método hipotético dedutivo, numa pesquisa teórica, a partir da revisão bibliográfica. Dentre os achados, entende-se que

¹Pós Graduada em Direito Processual Civil no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Direito Empresarial e Civil na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8720648490559412>. E-mail: mariana.mattos@laraeassociados.com.br

²Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), membro do Grupo de Pesquisas Tributação, Complexidade e Desenvolvimento (PPGD/PUCPR/CNPq). Professor de Direito Tributário no Centro Universitário de Pato Branco (UNIDEP). Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1820888758307120>. E-mail: guilherme.moreira@unidep.edu.br

muito embora o Brasil tenha um ambiente tributário complexo, a adoção de Tratados e práticas internacionais contribui para a atração de investimentos e desenvolvimento de atividades públicas e privadas. Por mais que a estrutura do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras seja interessante para atingir a mencionada harmonização, persistem discussões acerca da sua composição. Conclui-se, ao final, que seriam necessárias reformas necessárias reformas e ajustes dos Tratados adotados.

Palavras-chave: CEJUL. Controle de convencionalidade. Harmonização aduaneira. Convenção de Quioto Revisada. Acordo de Facilitação do Comércio.

Abstract: This article aims to present initial reflections on the relationship between conventional control and the implementation of the Customs Penalties Judgment Center in a context marked by the need to harmonize customs standards and rules and intense trade between countries. The importance of the work is anchored in the importance of simplifying, modernizing, and harmonizing customs systems to ensure uniformity. According to the WTO, the expected reduction in transaction costs is between 13.2% and 15.5%, with increased exports between 13.8% and 22.3%. To this end, the adoption of legislative issues related to the business and regulatory environment is analyzed. The research hypothesis is that conventional control ensures the compatibility of national laws with Treaties ratified by the Brazilian State, which is why the need for reforms in the customs environment is questioned. The hypothetical deductive method is adopted in a theoretical research, based on the bibliographic review. Among the findings, it is understood that although Brazil has a complex tax environment, the adoption of Treaties and international practices contributes to attracting investments and developing public and private activities. Even though the structure of the Customs Penalty Judgment Center is interesting for achieving the mentioned harmonization, discussions about its composition persist. It is concluded, in the end, that reforms and adjustments of the adopted Treaties would be necessary.

Keywords: CEJUL. Conventionality Control. Customs harmonization. Revised Kyoto Convention. Trade facilitation agreement.

1. Introdução

Uma área fundamental para o fortalecimento do comércio exterior, da competitividade das empresas e do crescimento do desenvolvimento econômico de um país é a administração aduaneira. A responsabilidade da aduana é a proteção dos interesses do Estado «(*segurança contra ameaças; contrabandos; trânsito ilegal de armas e drogas; arrecadação*) e de *facilitar e agilizar as operações de importação e exportação, fundamentais para o desenvolvimento do país*».³

No entanto, por vezes, a evolução do fluxo de comércio entre países não é acompanhada de alterações nas normas aduaneiras, gerando entraves nas operações de

³ MORINI, C. et al.. Indicadores de desempenho da Aduana do Brasil: em busca de uma abordagem equilibrada. *Gestão & Produção*, v. 22, n. 3, p. 508–524, jul. 2015.

comércio exterior. Ano após ano o comércio exterior brasileiro vem atingindo novos recordes históricos de saldo comercial. A título exemplificativo, no ano de 2023, o saldo foi de US\$98,8 bilhões, superando em 60,6% o recorde do ano anterior (2022).⁴

A relevância deste artigo exsurge do dimensionamento dos prejuízos econômicos oriundos do descompasso entre as práticas aduaneiras nacionais e internacionais, sobretudo pela imposição do artigo 8º, do Decreto nº 6.759/2009, que determina que *«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»*.

As interações entre a administração aduaneira e agentes privados do comércio exterior geram impactos na economia nacional e internacional e, por isso, são objeto de regulamentações no plano internacional, tais como a Convenção de Quioto Revisada e o Acordo de Facilitação do Comércio. Contudo, a incorporação destas regras no cenário normativo brasileiro não é tão simples, como é o caso da criação do duplo grau de jurisdição no âmbito dos processos administrativos versam sobre aplicação da pena de perdimento de mercadorias, veículos e moedas.

Inicialmente, aborda-se o controle de convencionalidade no Direito Aduaneiro brasileiro, haja vista a internalização da Convenção de Quioto Revisada pelo Estado Brasileiro. Em seguida, o artigo passa à análise da referida Convenção, dada a sua importância para a facilitação do comércio internacional e redução dos custos de transação. Num terceiro ato, o artigo analisa o Acordo de Facilitação do Comércio, uma vez que esta busca modernizar, simplificar e dar previsibilidade aos procedimentos relacionados ao comércio exterior. Por fim, analisa-se o Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras, medida que alterou o processo administrativo de perdimento de mercadorias, veículos e moedas.

2. O Controle de Convencionalidade no Direito Aduaneiro brasileiro

O controle de convencionalidade pode ser compreendido como o controle de conformidade da Constituição Federal de 1988 e de leis internas brasileiras com tratados de direitos humanos e demais ratificados pelo Estado brasileiro a fim de proteger direitos

⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Comércio exterior brasileiro bate recordes e fecha 2023 com saldo de US\$ 98,8 bi. gov.br, 05 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi>>. Acesso em 10 fev. 2024.

humanos em sentido lato⁵, ideia compartilhada por Ramos e Gama, que o definem qualificam como «*na análise da compatibilidade dos atos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais*»⁶.

Ao comparar com o controle de constitucionalidade, Cardoso Campos define-o, em linhas gerais, como «*um processo de verificação da (in)compatibilidade dos atos internos e normas jurídicas de um Estado em relação aos tratados internacionais dos quais é Parte*».⁷ Cavallo, ao seu turno, ressalta que este controle, além de possuir diversas classificações doutrinárias, também consiste na obrigação que os Estados-Membros da Convenção Americana de Direitos Humanos têm em velar pelo respeito e aplicação das obrigações convencionais em todos os seus órgãos que o Estado assumiu ao ratifica-la.⁸

Ao analisar o controle de convencionalidade difuso, Cavallo destaca três aspectos decorrentes das obrigações convencionais, quais sejam:

primero, todos los órganos del Estado parte, incluidos los jueces de todos los niveles, están obligados a velar por que los efectos de la Convención no se vean afectados por la aplicación de normas jurídicas internas contrarias a su objeto y fin, concretando un control de convencionalidad de estas últimas. Segundo, este control de convencionalidad debe ser efectuado por los órganos internos y los jueces de todo nivel *ex officio*, otorgándole un efecto útil y efectivo a la Convención Americana de Derechos Humanos. Tercero, en dicho control de convencionalidad debe considerarse no solo el tratado, sino la interpretación que de este realiza la Corte IDH como intérprete auténtico y final. Cuarto, los órganos internos, incluidos los jueces, deben efectuar dicho control dentro de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales vigentes. Quinto, en el control de convencionalidad no se aplica solo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino el *corpus iuris* vinculante para el Estado parte en virtud del artículo 29 de la CADH. Y, sexto, dicho control de convencionalidad debe hacerse adecuándose a los principios establecidos por la Convención y las garantías judiciales que operan en la materia.⁹

⁵ MARTINS, Dilermando Aparecido Borges; FACHIN, Melina Girardi. O controle de convencionalidade como perspectiva futura para a proteção de direitos da população LGBTQIA+. Revista de Direito Internacional, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 139-155, 30 nov. 2022. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v19i2.8554>. p. 143.

⁶ RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. Controle de Convencionalidade, teoria do duplo controle e o pacto nacional do Judiciário pelos direitos humanos: avanços e desafios. Revista Direitos Culturais, v. 17, n. 41, p. 283-297, 5 maio 2022. p. 290.

⁷ CARDOSO CAMPOS, Bárbara Pincowsca, Controle de convencionalidade: aproximação entre o direito internacional e o constitucionalismo?, Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, 2013, 13, (13), pp. 47-58. p.49.

⁸ AGUILAR CAVALLO, G. Constitucionalismo global, control de convencionalidad y el derecho a la huelga en Chile. ACIDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional, [S. l.], v. 9, p. 113-166, 2016. DOI: 10.12804/acidi.9.1.2016.04. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/4494>. Acesso em: 27 jul. 2023. p. 133.

⁹ *Ibid.* p. 135.

Mazzuoli, a par disso, exemplifica que todas as normas infraconstitucionais que vierem a ser produzidas no Brasil devem estar compatíveis com a Constituição e os tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado, em atenção ao atual «*Estado Constitucional e Humanista de Direitos*».¹⁰ Como reflexo, para que a lei seja válida no plano do direito interno, não basta que seja compatível apenas com o texto constitucional, mas com a Constituição e com os tratados internacionais de direitos humanos e comuns ratificados pelo governo. Nestes termos, o autor suscita que se a norma não esteja em conformidade com tais tratados, ainda que seja considerada vigente, «*não poderá ser tida como válida, por não ter passado imune a um dos limites verticais materiais agora existentes: os tratados internacionais em vigor no plano interno*».¹¹

Destacar-se-ia, nesse sentido, um poder destrutivo e construtivo do controle de convencionalidade, na medida em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos determina que juízes nacionais considerem inválidas as leis internas que estariam em conflito com as interpretações por ela proferidas.¹²

Vale dizer, ao mesmo tempo em que o controle de convencionalidade opera numa faceta destrutiva como um «*rayo exterminador de normas locales*», igualmente funciona criativamente ao propor as interpretações da Corte. Assim, não apenas as normas seriam reputadas inválidas por "inconvencionalidade" as normas constitucionais e infraconstitucionais em disposição contrária ao Pacto de São José da Costa Rica, como também tais normas nacionais deveriam ser interpretadas conforme o Pacto, tal qual ocorre no controle de constitucionalidade.¹³

Ao analisar o estágio do universalismo dos direitos humanos no Brasil, o trabalho de Ramos e Gama identificam encontra similaridade com as ideias apregoadas por Sagüés, na medida em mencionam dois efeitos no controle de convencionalidade, quais sejam, o negativo e o positivo. Enquanto aquele é marcado pela «invalidação das normas e decisões

¹⁰ MAZUOLLI, Valério de Oliveira. O controle jurisdicional da convencionalidade das leis: o novo modelo de controle da produção normativa doméstica sob a ótica do “diálogo das fontes”. Revista Argumenta – UENP, Jacarezinho, n. 15, p. 77-114, 2011. p. 79

¹¹ *Ibid.* p. 80

¹² CYRILLO, Carolina.; FUENTES-CONTRERAS, Édgar Hernán.; LEGALE, Siddartha. The Inter-American Rule of Law in South American constitutionalism .Sequência (Florianópolis), v. 42, n. 88, p. e83437, 2021. p. 10.

¹³ SAGÜÉS, Nestor Pedro. Obligaciones internacionales y control de convencionalidad: international obligations and “conventionality control”. In: Instituto de Justicia Constitucional (Guatemala). Opus Magna Constitucional Guatemalteco. Cidade da Guatemala: Corte de Constitucionalidad, 2011. p. 271-291. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28053-11.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023. p. 285.

nacionais contrárias às normas internacionais, no chamado controle destrutivo ou saneador de convencionalidade»”, este se traduz pela interpretação «*adequada das normas nacionais para que estas sejam conformes às normas internacionais (efeito positivo do controle de convencionalidade), em um controle construtivo de convencionalidade*».¹⁴

Piovesan aponta que à doutrina do controle de convencionalidade caberia uma interpretação sob duas perspectivas, quais sejam, (a) parte-se da premissa de que a Corte Interamericana e a sua jurisprudência impactam os ordenamentos jurídicos domésticos dos Estados latino-americanos; e (b) as Cortes latino-americanas devem incorporar não apenas a sua a jurisprudência da Corte Interamericana, como também sua carga principiológica e a sua normatividade protetiva internacional dos Direitos Humanos.¹⁵

Em seguida, Piovesan identifica a emergência de um novo paradigma condutor da cultura jurídica latino-americana, caracterizada por: «a) trapézio com a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos no ápice da ordem jurídica (com repúdio a um sistema jurídico endógeno e auto-referencial)»; «(b) a crescente abertura do Direito (...) marcado pelo diálogo do ângulo interno com o ângulo externo»; e «c) o humanrights approach (...), sob um prisma que abarca como conceitos estruturais e fundantes a soberania popular e a segurança cidadã no âmbito interno, tendo como fonte inspiradora a “lente ex parte populi”, radicada na cidadania e nos direitos dos cidadãos». Neste prisma, o controle de convencionalidade seria um importante instrumento para integrar os sistemas de proteção de direitos humanos e para criar o denominado *incommunitatino-americano*, pautado pela dignidade da pessoa humana.¹⁶

Na medida em que «*a aduana brasileira em posição de mais baixa eficiência relativa, considerando amostra de 50 países, o que justifica a necessidade de reformas no ambiente aduaneiro no Brasil*», ainda que seja ressaltada a utilização de padrões diferentes para a comparação das aduanas.¹⁷ A questão se torna mais relevante quando os serviços aduaneiros são considerados

¹⁴ RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. Controle de Convencionalidade, teoria do duplo controle e o pacto nacional do Judiciário pelos direitos humanos: avanços e desafios. Revista Direitos Culturais, v. 17, n. 41, p. 283-297, 5 maio 2022. p. 290.

¹⁵ PIOVESAN, Flavia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, São Paulo, n. 19, jan./jun. 2012. p. 68.

¹⁶ PIOVESAN, *op. cit.* p. 69-72.

¹⁷ MORINI, C. et al.. *op. cit.*

como um aspecto-chave para a competitividade de cadeias de suprimentos internacionais e desenvolvimento dos indicadores da economia de um país.

Dentre o conjunto de soluções analisadas, ressalta-se que a facilitação perpassa, também, às mudanças no ambiente comercial em termos de reformas, modernização e harmonização da legislação nacional àquelas validadas internacionalmente, tal como a adoção da Convenção de Quioto Revisada.

3. A Convenção de Quioto Revisada

PORTUGAL-PEREZ e WILSON destacam que as medidas de facilitação do comércio abarcam duas dimensões: uma dimensão 'hard' relacionada à infraestrutura física, como estradas, portos e aeroportos, e à tecnologia da informação e comunicação (TIC); e, outra, 'soft' relacionada a questões intangíveis, correspondente ao ambiente empresarial e regulatório e à eficiência na fronteira e no transporte.¹⁸

A segunda dimensão acima correlacionada é relevante ao Direito Aduaneiro, na medida em que permite o acesso a insumos de produção do exterior por empresas, reduz os custos globais do comércio e promove a resiliência das cadeias de suprimentos globais e ajuda a enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades das transições digital e verde.¹⁹

Em síntese, reformas legislativas e administrativas no ambiente aduaneiro têm o potencial de trazer benefícios significativos ao Estado. Ao simplificar os procedimentos e tornar a legislação mais clara e previsível, aproximando-se das práticas consolidadas em outros países podem aumentar a eficiência da administração aduaneira e, consequentemente, reduzir os custos de conformidade para as empresas.

Neste estudo, é relevante analisar o Protocolo de Revisão da Convenção de Quioto, promulgado pelo Decreto nº 10.276/2020, na medida em que serve de fundamento legal para a criação do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (CEJUL), abordado no próximo tópico.

¹⁸ PORTUGAL-PEREZ, Alberto; WILSON, John S..Export Performance and Trade Facilitation Reform: hard and soft infrastructure. *World Development*, [S.L.], v. 40, n. 7, p. 1295-1307, jul. 2012. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.12.002>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X11003056>. Acesso em: 25 fev. 2024.

¹⁹ MORINI, C. et al..*op. cit.*

Em 1973, a Organização Mundial das Aduanas (OMA) introduziu a Convenção de Quioto, um instrumento jurídico destinado a simplificar os procedimentos aduaneiros e promover a padronização internacional. Após uma revisão em 1999, uma nova versão da convenção, conhecida como a Convenção de Quioto Revisada, foi estabelecida, introduzindo avanços significativos nas práticas aduaneiras. O Brasil, até então, não era signatário deste Tratado que harmoniza e simplifica procedimentos e práticas aduaneiras.

Pautado por princípios como o devido processo legal, a previsibilidade, a transparência e a utilização da tecnologia, a Convenção de Quioto Revisada reconhece o comércio internacional como mola impulsora do crescimento econômico dos países, de maneira tal que as respectivas aduanas não devem obstaculizar a expansão das operações. Assim, os procedimentos alfandegários devem ser previsíveis e céleres.

Na esteira desta busca pela facilitação, simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras manejadas pelos Estados contratantes da Convenção, assim como a elaboração e de normas em matéria de controle aduaneiro, objetiva-se, ao fim, garantir maior segurança e previsibilidade, beneficiando os operadores econômicos e os governos, a fim de aumento da competitividade.

Um reflexo disto seria justamente a criação do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (CEJUL), tema a ser explorado no próximo capítulo. Com efeito, dispõe a WORLD CUSTOMS ORGANIZATION em sua Convenção que os assuntos alfandegários não apenas devem ser tratados de maneira transparente e justa, como também deve haver a oportunidade de apresentação de uma apelação sobre qualquer assunto.²⁰

4. O Acordo de Facilitação do Comércio

A importância da modernização, simplificação e previsibilidade dos procedimentos de comércio exterior já era objeto de debate e análise desde a década de 2010, quando na IX Conferência Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC), realizada em Bali no

²⁰ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Kyoto Convention: General Annex Guidelines – Chapter 10, Appeals in Customs Matters. Disponível em: <<https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-10.pdf?la=en>>. Acesso em 02 de fev. 2024

ano de 2013, foram concluídas as negociações sobre o Acordo de Facilitação do Comércio (AFC)²¹.

O AFC busca agilizar o fluxo de movimentação e desembaraço de mercadorias entre países, através do estabelecimento de medidas de cooperação entre autoridade aduaneiras e revisão dos procedimentos aduaneiros vigentes nos países signatários e é o primeiro acordo multilateral assinado firmado pela OMC²². A expectativa desta organização é de que os países em desenvolvimento experimentem os maiores ganhos, uma vez que o custo do comércio reduziria entre 13,2% a 15,5%. Concomitantemente, tais nações aumentariam as suas exportações entre 13.8% e 22.3%.²³

O Acordo foi promulgado em 2018 no Brasil pelo Decreto nº 9.326/2018, com o objetivo de diminuir os entraves existentes nas operações de comércio no país, os quais, segundo KOTZIAS, «*diminuem sensivelmente a eficiência e a competitividade das empresas nacionais e são pontos sensíveis da política de facilitação do comércio. Em outras palavras, são burocracias alfandegárias (red tape at the border) que fazem parte das discussões e iniciativas previstas pelo Pacote de Bali*». ²⁴

Em comum às reflexões aqui tecidas sobre o CEJUL, destaca-se o artigo 4 da AFC. Trata-se de uma obrigação assumida por cada Membro do acordo em assegurar que qualquer pessoa para quem a Aduana emita uma decisão administrativa tenha direito, dentro de seu território, a uma revisão ou recurso administrativo a uma autoridade administrativa superior ou independente da autoridade ou repartição que tenha emitido a decisão²⁵.

No contexto normativo brasileiro, a obrigação assumida pelo Estado deste acordo ganha relevância pela inexistência de segunda instância administrativa quando da promulgação do Decreto nº 9.326/2018. Vale dizer, o processo administrativo de aplicação da penalidade de perdimento era realizado em instância única, sem a oportunidade de

²¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. The WTO Trade Facilitation Agreement. Disponível em: <<https://www.tfafacility.org/es/el-acuerdo-y-sus-recursos>>. Acesso em 24 fev. 2024

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Kotzias, Fernanda Vieira; Silveira, Luciana Dutra de Oliveira. Facilitação do comércio brasileiro por meio da OMC. Revista Brasileira da Advocacia. vol. 9. ano 3. p. 59-80. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2018. Disponível em <<https://aaspsite.blob.core.windows.net/aaspsite/2019/08/RevistaJunho2018.pdf>> p. 66

²⁵ BRASIL. Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018. Altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9326.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

apresentação de recurso à autoridade superior²⁶. E foi justamente a necessidade de harmonização do processo administrativo brasileiro com o previsto no AFC que se editou a Lei nº 14.651/2023, ao prever o cabimento de recurso à segunda instância no prazo de 20 (vinte) dias²⁷.

Por conseguinte, teve a Receita Federal do Brasil que se amoldar às alterações da Lei nº 14.651/2023, de maneira a estruturar o Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (CEJUL) e a alterar o rito administrativo de aplicação da penalidade de perdimento às mercadorias.

5. O Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras

O direito de apelação, tal qual estipulado pela WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, na Convenção de Quioto, assegura proteção ao indivíduo contra decisões ou omissões alfandegárias que possam violar as leis e regulamentos sob sua responsabilidade. Mas não apenas isto, pois a revisão das decisões promovidas pela autoridade aduaneira podem ser meios eficazes para garantir a aplicação uniforme e harmônica das leis e regulamentos.

Uma vez regulamentada a Lei nº 14.651/2023, que dispõe sobre a aplicação e o julgamento da pena de perdimento de mercadoria, veículo e moeda, a Portaria RFB nº 1.005/2023 e a Portaria RFB nº 348/2023, foram estabelecidas as diretrizes operacionais para a criação do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (CEJUL).²⁸

A importância deste novo órgão é o estabelecimento de um procedimento de duplo grau para julgamentos de todos os processos de perdimento no Brasil. Enquanto a primeira instância será conduzida individualmente por auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil, a segunda instância será realizada por um painel de julgamento coletivo, composto por duas Câmaras Recursais. A fim de garantir a independência dos julgadores, o CEJUL

²⁶ Redação do artigo 27, § 4º, atualmente revogado pela Lei n. 14.651/2023.

²⁷Dispõe o Decreto-Lei nº 1.455/1976, em seu artigo 27-D, que “na hipótese de decisão de primeira instância desfavorável ao autuado, caberá interposição de recurso à segunda instância no prazo de 20 (vinte) dias, contado da data da ciência do autuado, sem prejuízo da destinação de mercadoria ou veículo de que trata o art. 28 deste Decreto-Lei”. In BRASIL. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Dispõe sobre normas relativas à tributação de lucros auferidos no exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1455.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

²⁸ BRASIL. Portaria RFB nº 348, de 1º de setembro de 2023. Dispõe sobre o funcionamento do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (Cejul). Diário Oficial da União: 169 ed., seção 1, Brasília, DF, p. 58, 4set. 2023

não está alocado na estrutura regimental da Subsecretaria de Administração Aduaneira, mas na Subsecretaria de Tributação e Contencioso, resolvendo a questão do afastamento espacial e pessoal dos julgadores em relação às autoridades que tenham proferido a decisão.²⁹

Assim, inaugura-se um quadro distinto. Antes da edição da Lei nº 14.651/2023, a pena de perdimento era aplicada pelo Delegado da Receita Federal do Brasil (RFB); a defesa era realizada antes da penalidade; e, o julgamento, igualmente realizado pelo Delegado da RFB. Agora, o Auditor-Fiscal é o responsável pela aplicação da pena. A impugnação passa a ser após a penalidade; o julgamento em 1ª Instância, pela Equipe Nacional de Julgamento (Enaj).

Mas as novidades não se limitam a isto. Agora, será possível manejar Recurso Voluntário perante uma Câmara Recursal, além da possibilidade de realizar uma sustentação oral. Destaca-se que a independência dos julgadores é garantida por um mandato de 2 (dois) anos, prorrogáveis, além do requisito da experiência profissional e na formação acadêmica na matéria.³⁰ Destaca OLIVEIRA DA SILVA NETO que «há total afastamento da estrutura operacional, hierárquica e funcional das atividades desempenhadas» pelas Subsecretaria de Tributação e Contencioso (SUTRI), a quem compete administrar o contencioso administrativo e supervisionar as atividades das Delegacias de Julgamento da RFB, e da Subsecretaria de Administração Aduaneira (SUANA), competente para planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à administração aduaneira.³¹

Todavia, por mais que a Administração Pública e o Direito Administrativo sejam instrumentos imprescindíveis para proteger o interesse geral dos cidadãos, orientados pelos

²⁹ OLIVEIRA DA SILVA NETO, Augusto. O RECURSO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA ADUANEIRA E A AUTORIDADE JULGADORA: independência de quem e por quê?. Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 135-167, 2023. DOI: 10.56258/issn.2763-8197.v3n2.p135-167. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/97>. Acesso em: 24 fev. 2024.

³⁰ BRASIL. Portaria RFB nº 348, de 1º de setembro de 2023. Dispõe sobre o funcionamento do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (Cejul). Diário Oficial da União: 169 ed., seção 1, Brasília, DF, p. 58, 4set. 2023

³¹ OLIVEIRA DA SILVA NETO, Augusto. *Op. cit.*

valores e princípios previstos numa dada Constituição,³² persistem críticas à composição do CEJUL.

A independência da autoridade julgadora em matéria aduaneira é justificada pela subordinação do CEJUL à Subsecretaria de Tributação e Contencioso (SUTRI) e não à Subsecretaria de Administração Aduaneira (SUANA). No entanto, ambas as Subsecretarias estão subordinadas à Secretaria Especial da Receita Federal, por sua vez, subordinada ao Ministério da Economia (ME)³³.

Conforme redação do artigo 1º, inciso III, do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, cabe à Secretaria Especial da Receita Federal “*interpretar e aplicar a legislação tributária, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, e editar os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução*”. Portanto, estando o CEJUL subordinado ao SUTRI e à Secretaria Especial da Receita Federal, o mesmo órgão da administração pública que edita as normas, lavra o auto de infração e aplica a penalidade de primeira instância, será aquele que apreciará o recurso e chegará a decisão definitiva no âmbito do processo administrativo.

Além disso, a Equipe Nacional de Julgamento (ENAJ), as Câmaras Recursais e o Serviço de Controle de Julgamento de Processos de Penalidades Aduaneiras (SEJUP), órgãos julgadores criados na estrutura do CEJUL³⁴, são integralmente compostos por Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e servidores administrativos da RFB, dificultando a efetivação da independência entre as

³² MOLINA HERNÁNDEZ, Mario. Administración pública y control de convencionalidad: problemas y desafíos. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 5, n. 2, p. 287-299, jul. /dic. 2018. DOI: 10.14409/reoeda.v5i2.8880.

³³ Previsão constante no artigo 2º da Portaria ME nº 284/2020, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

³⁴ “Art. 2º Ficam instituídos, no âmbito do Cejul:

I - 1 (uma) Equipe Nacional de Julgamento (Enaj);

II - 2 (duas) Câmaras Recursais; e

III - o Serviço de Controle de Julgamento de Processos de Penalidades Aduaneiras (Sejup).

§ 1º A Enaj será composta por Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil responsáveis pelo julgamento em primeira instância, mediante decisão monocrática, da impugnação apresentada pelo sujeito passivo contra a aplicação da pena de perdimento ou da multa prevista no art. 1º.

§ 2º As Câmaras Recursais serão compostas por Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil responsáveis pelo julgamento, em segunda e última instância, do recurso interposto em face da decisão referida no § 1º, mediante decisão colegiada formalizada em acórdão.

§ 3º O Sejup será composto por Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil e servidores administrativos da RFB, com dedicação exclusiva às atividades administrativas de apoio ao Cejul.”

autoridades administrativas julgadoras dos processos que versam sobre pena de perdimento de mercadorias, veículos e moedas.

Observa-se que desde que a doutrina francesa da *«faire acte d'administrateur»*, VÍQUEZ ressalta uma tendência em delegar o poder de julgamento a órgãos da própria Administração Pública, e não a órgãos jurisdicionais. Para o autor, o fato deste órgão administrativo julgador não estar organicamente dentro do Poder Judiciário, *«no ha impedido que se haga justicia al administrado, toda vez que es un órgano que goza de independencia funcional y de criterio»*³⁵.

Nesse sentido, MOLINA HERNÁNDEZ, ao analisar a relação entre a Administração Pública e o controle de convencionalidade, conclui que seria necessário construir um modelo que satisfaça as complexidades estruturais e operacionais da função administrativa.³⁶ No caso, há o desafio de adaptar ao direito doméstico as normas convencionais, tais quais aquelas que inspiraram a criação do CEJUL.

6. Considerações Finais

O controle de convencionalidade, que visa garantir a compatibilidade das leis internas e dos atos dos Estados com os tratados internacionais ratificados, é de suma importância, especialmente em uma época em que o comércio internacional atinge níveis históricos. A Convenção de Quioto Revisada, ao estabelecer diretrizes e normas para o comércio global, promove a eficiência e a previsibilidade nos procedimentos alfandegários, fatores cruciais para a competitividade e o desenvolvimento das economias.

Nesse contexto, as reformas no ambiente aduaneiro, incluindo a harmonização com normas internacionais, são fundamentais para promover um ambiente favorável ao comércio e ao desenvolvimento econômico.

A partir das análises apresentadas, fica evidente que as reformas e ajustes no ambiente aduaneiro, orientadas por diretrizes internacionais como a Convenção de Quioto Revisada, podem gerar benefícios significativos para o Estado e os operadores econômicos.

³⁵ VÍQUEZ, Fernando Castillo. Apuntes Sobre los Tribunales Administrativos. Revista de Ciencias Jurídicas, nº 138, p. 13-32, Setiembre-Diciembre 2015. Disponível em: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/22820/23301>. Acesso em: 22 fev. 2023.

³⁶ MOLINA HERNÁNDEZ, Mario. *Op. cit.*

Ao adotar práticas modernas e previsíveis, o sistema aduaneiro pode ser simplificado e otimizado, reduzindo custos e promovendo um ambiente de comércio mais eficiente.

A transparência, a previsibilidade e a utilização de tecnologias adequadas são aspectos-chave a serem considerados, pois não apenas fortalecem a competitividade das empresas, mas também protegem os direitos dos cidadãos frente à Administração Pública.

Todavia, por mais que a criação de uma estruturas como o Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (CEJUL) seja louvável e um importante avanço para a harmonização da legislação brasileira junto às práticas internacionais subsistem, ainda, controvérsias em relação à composição deste órgão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR CAVALLLO, G. Constitucionalismo global, control de convencionalidad y el derecho a huelga en Chile. *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, [S. l.], v. 9, p. 113-166, 2016. DOI: 10.12804/acdi9.1.2016.04. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/4494>. Acesso em: 27 jul. 2023. p. 133.

BRASIL. *Decreto nº 9.326*, de 3 de abril de 2018. Altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9326.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.455*, de 7 de abril de 1976. Dispõe sobre normas relativas à tributação de lucros auferidos no exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1455.htm. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. *Portaria RFB nº 348*, de 1º de setembro de 2023. Dispõe sobre o funcionamento do Centro de Julgamento de Penalidades Aduaneiras (Cejul). *Diário Oficial da União*: 169 ed., seção 1, Brasília, DF, p. 58, 4set. 2023

CARDOSO CAMPOS, Bárbara Pinowska, Controle de convencionalidade: aproximação entre o direito internacional e o constitucionalismo?, *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 2013, 13, (13), pp. 47-58.

CYRILLO, Carolina.; FUENTES-CONTRERAS, Édgar Hernán.; LEGALE, Siddhartha. The Inter-American Rule of Law in South American constitutionalism. *Sequência (Florianópolis)*, v. 42, n. 88, p. e83437, 2021. p. 10.

Kotzias, Fernanda Vieira; Silveira, Luciana Dutra de Oliveira. Facilitação do comércio brasileiro por meio da OMC. *Revista Brasileira da Advocacia*. vol. 9. ano 3. p. 59-80. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2018. Disponível em <<https://aaspsite.blob.core.windows.net/aaspsite/2019/08/RevistaJunho2018.pdf>> p. 66

MARTINS, Dilermando Aparecido Borges; FACHIN, Melina Girardi. O controle de convencionalidade como perspectiva futura para a proteção de direitos da população

LGBTQIA+. *Revista de Direito Internacional*, [S.L.], v. 19, n. 2, p. 139-155, 30 nov. 2022. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v19i2.8554>.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. O controle jurisdicional da convencionalidade das leis: o novo modelo de controle da produção normativa doméstica sob a ótica do “diálogo das fontes”. *Revista Argumenta – UENP*, Jacarezinho, n. 15, p. 77-114, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Comércio exterior brasileiro bate recordes e fecha 2023 com saldo de US\$ 98,8 bi. *gov.br*, 05 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi>>. Acesso em 10 fev. 2024.

MOLINA HERNÁNDEZ, Mario. Administración pública y control de convencionalidad: problemas y desafíos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 5, n. 2, p. 287-299, jul. /dic. 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i2.8880.

MORINI, C. et al.. Indicadores de desempenho da Aduana do Brasil: em busca de uma abordagem equilibrada. *Gestão & Produção*, v. 22, n. 3, p. 508–524, jul. 2015.

OLIVEIRA DA SILVA NETO, Augusto. O RECURSO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA ADUANEIRA E A AUTORIDADE JULGADORA: independência de quem e por quê?. *Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review*, [S. L.], v. 3, n. 2, p. 135–167, 2023. DOI: 10.56258/issn.2763-8197.v3n2.p135-167. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/97>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *The WTO Trade Facilitation Agreement*. Disponível em: <<https://www.tfafacility.org/es/el-acuerdo-y-sus-recursos>>. Acesso em 24 fev. 2024

PIOVESAN, Flavia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 19, jan./jun. 2012.

PORTUGAL-PEREZ, Alberto; WILSON, John S.. Export Performance and Trade Facilitation Reform: hard and soft infrastructure. *World Development*, [S.L.], v. 40, n. 7, p. 1295-1307, jul. 2012. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.12.002>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X11003056>. Acesso em: 25 fev. 2024.

RAMOS, André de Carvalho; GAMA, Marina Faraco Lacerda. Controle de Convencionalidade, teoria do duplo controle e o pacto nacional do Judiciário pelos direitos humanos: avanços e desafios. *Revista Direitos Culturais*, v. 17, n. 41, p. 283-297, 5 maio 2022.

SAGUÉS, Nestor Pedro. Obligaciones internacionales y control de convencionalidad: international obligations and “conventionality control”. In: *Instituto de Justicia Constitucional* (Guatemala). Opus Magna Constitucional Guatemalteco. Cidade da Guatemala: Corte de Constitucionalidad, 2011. p. 271-291. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28053-11.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023. p. 285.

VÍQUEZ, Fernando Castillo. Apuntes Sobre los Tribunales Administrativos. *Revista de Ciencias Jurídicas*, nº138, p. 13-32, Setiembre-Diciembre 2015. Disponível em: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/22820/23301>. Acesso em: 22 fev. 2023.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. *Kyoto Convention: General Annex Guidelines* – Chapter 10, Appeals in Customs Matters. Disponível em: <<https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-10.pdf?la=en>>.
Acesso em 02 de fev. 2024