

Importação de bens usados: tratamento aduaneiro e tributário

16/04/2024

Um jovem estudante brasileiro de literatura inglesa se assombra com o vídeo da conferência “A Cegueira”, de Borges, proferida em 1977 no Teatro Coliseo, em Buenos Aires. Nela, para falar de sua vida em escuridão, o velho memorioso exalta outros exemplos de amizade entre a poesia e a cegueira: Homero, o aedo, Thamyras, o trácio, ou John Milton, que perdeu a visão antes de completar seus trinta anos.

Na mesma semana, o universitário devora com encantamento as transcrições do curso de literatura inglesa que o erudito bibliotecário ministrou em 1966, e, por fim, abastado que é, resolve adquirir, para seu deleite, de um antiquário em Nova York, nos Estados Unidos, um raro exemplar da primeira edição ilustrada do *Paraíso Perdido* de Milton, publicado em Londres no ano de 1688, pelo valor de US\$ 6.500,00. Ansioso, repassa seus dados ao livreiro e pede para que remeta a obra o quanto antes pelos correios, ao que é prontamente atendido.

O livro, bem embalado, chega em poucos dias ao Brasil e, segundo a informação disponível no site dos correios, que o jovem consulta repetidamente, é remetido para a fiscalização aduaneira. Poucos minutos depois, passa a constar a seguinte mensagem: “a importação do objeto/conteúdo não foi autorizada pelos órgãos fiscalizadores – objeto em análise de destinação”; a informação seguinte é a de que o objeto foi devolvido ao remetente. O estado de encantamento termina: não se trata de caso de imunidade? A razão está longe de ser tributária: empenhado em seus estudos literários, deixou o estudante de solicitar a licença para importar um bem usado e, por este motivo, Milton voltou para sua origem.

Licenciamento não automático das importações de bens usados

Em 15/5/1991, o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), subordinado à Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), responsável pela análise e concessão de licenças de importação, editou a Portaria Decex nº 8/1991, atualmente não mais vigente, cujo artigo 27 **vedava a importação de bens de consumo usados**.

O diploma, revogado pela Portaria Secex nº 43/2020, teve suas regras consolidadas na Portaria Secex nº 249/2023, que condiciona os **bens de capital** usados a licenciamento (artigo 29) e não autoriza os **bens de consumo** usados (artigo 35).



As exceções a tal proibição aos bens de consumo, como ocorre no caso da importação de “bens culturais” usados, são submetidas ao regime do licenciamento não automático, devendo o importador, antes da remessa ou embarque, obter a anuência do Decex para o ingresso da mercadoria em território nacional ([link](#)), sob pena de devolução, ou, ainda, no caso de a licença ser vedada ou suspensa, restar configurado o dano ao erário, tendo por consequência o perdimento (inciso XX do artigo 689 do Regulamento Aduaneiro) ou mesmo a destruição, caso, por exemplo, sejam nocivas à saúde, ao meio ambiente ou à segurança pública.

A política brasileira sobre a importação de bens usados

Anos depois da publicação da portaria, em 1996, o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 203.954/CE, sob a relatoria do ministro Ilmar Galvão, entendeu ser legítima a restrição imposta à importação de bens de consumo usados pelo Poder Executivo, por decorrência da competência a ele conferida pelo artigo 237 da Constituição de 1988 para o controle do comércio internacional, tendo adotado a Corte uma interpretação elástica do dispositivo, uma vez que o Decex se encontra subordinado à estrutura do MDIC e não propriamente do Ministério da Fazenda.

Tanto o relator como os ministros Mauricio Correa, Carlos Velloso e Celso de Mello, que também apresentaram votos escritos, afastaram a alegação de ofensa à isonomia entre bens novos e usados, uma vez que o critério de *discrímen* se adequa à legalidade e ao objetivo de controle aduaneiro suportado pela Constituição.

STF e o caso dos pneus usados

Em 2009, já sob a relatoria da ministra Cármen Lúcia, foi julgado o caso da importação de pneumáticos usados, na ADPF nº 101, que considerou o passivo ambiental e risco à saúde pública gerados pelo acúmulo de pneus, sobretudo diante da inexistência de uma destinação adequada do descarte de tais produtos motivação, diga-se, originária da proibição da importação de bens usados em geral.

Assim, o fundamento de validade da Portaria, neste caso, passou a ser também para o artigo 225 da Constituição, ao prever o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e vinculado à saúde e insalubridade públicas.

Tratamento administrativo: todo bem usado será castigado?

Se a regra geral veda a importação de bens usados, e a exceção são aqueles bens sujeitos à anuência do órgão competente, há, ainda, casos de dispensa da concessão de licença, em especial nos casos de aplicação do regime de admissão temporária (RAT), como se deduz dos incisos X e XI do artigo 13 da Portaria Secex nº 023/2011 ([link](#)) que apontam para a premissa de que os bens usados não necessariamente devem ser entendidos como obsoletos ou ultrapassados.

A dispensa, como regra geral, contempla a importação de recipientes embalagens, envoltórios e outros bens retornáveis envolvidos no seu transporte, acondicionamento, preservação, manuseio e assemelhados, desde que reutilizáveis e não destinados à comercialização, mas

também a nacionalização de máquinas e equipamentos que tenham ingressado no país ao amparo do RAT.

Assim, nem sempre o material usado será considerado um inconveniente para os interesses nacionais, como prova a importação da máquina tuneladora de quase 3 mil toneladas conhecida como “Tatuzão” (“*tunnel bore machine*”) utilizada nas obras de expansão da rede metroviária: a admissão temporária para utilização econômica não teria sequer viabilidade de condicionar a operação à importação de uma máquina nova.

É justamente neste contexto que o artigo 42 excepciona a regra geral, dispensando-se a exigência de demonstração de inexistência de produção nacional de, entre outros, os bens culturais como livros, remessas postais sem valor comercial – **mas, também, itens de extrema valia para o mercado**, como determinadas máquinas, equipamentos, aparelhos, partes, peças e acessórios usados e reconicionados especificados na norma.

Assim, a Seção IV da Portaria Secex nº 023/2011 é inteiramente dedicada ao tratamento administrativo das importações de bens usados, de forma a regulamentar: a descrição dos procedimentos gerais (Subseção I, artigos 41 a 47), a importação de bens usados integrantes de unidades industriais, linhas de produção ou células de produção (Subseção II, artigos 48 a 55), a importação de automóveis de passageiros usados de propriedade de portadores de necessidades especiais (Subseção III, artigo 56), e os bens de consumo (Subseção IV, artigos 57 a 59-A), que conclui com a vedação da emissão de licença para pneus recauchutados e usados, seja como bem de consumo ou como matéria prima (artigo 59) e com novas ressalvas à proibição de bens usados (artigo 59-A).

Uma empresa que instalou seu parque fabril em um país limítrofe pode estudar desmobilizar sua fábrica para instalá-la no Brasil por meio da previsão de importação de bens usados que antes integravam outro complexo industrial, ou mesmo linhas inteiras de produção a serem transferidas para o país por meio do artigo 48 da Portaria, mesma previsão do artigo 30 da Portaria Secex nº 249/2023.

A norma é de grande importância na busca do desenvolvimento e da atração de investimentos para o país, fazendo com que o custo aduaneiro não represente um peso na tomada de decisão do *decision maker*, e prova de que a importação do bem usado deve ser analisada a partir de uma perspectiva estratégica, e nem sempre com conotação negativa.

A aplicabilidade dos ex-tarifários aos bens usados e ilegalidade da Resolução Gecex nº 512/2023



Em 3/4/2024, foi publicada a Solução de Consulta Cosit nº 76/2024, com o entendimento de que, com a publicação da Resolução Gecex nº 512, de 17/8/2023 [1], deixaria de ser possível, a partir dessa data, a concessão de ex-tarifários para a importação de bens de capital usados, restando prejudicado, portanto, o entendimento da SC Cosit nº 122/2020.

Importante notar que a solução superada de 2020 extraía seu fundamento do artigo 4º da Lei nº 3.244/1957, que condicionava a redução tarifária à inexistência de produção nacional, ou no caso de produção insuficiente para atender ao consumo interno, sem adotar como *discrímen* o critério de se tratar ou não de produto usado. Não obstante, o ex-tarifário analisado pela solução se encontrava regulado pela Portaria ME nº 309/2019, que igualmente deixou de fazer menção ao bem ser ou não novo, requisito existente na Resolução Camex nº 66/2014, que a portaria revogou.

Como apontou a SC Cosit nº 76/2024, tanto a Portaria ME nº 309/2019 como a Portaria Sepec nº 324/2019, que a regulamentava, foram revogadas pela Resolução Gecex nº 512/2023, que determina, no inciso II do § 2º do artigo 2º, no artigo 17, no inciso II do artigo 18, e no artigo 24, a vedação da redução tarifária às operações de importação de bens de capital usados.

Cabe notar, no entanto, que as funções do Gecex devem se ater à legalidade, ou seja, observadas as condições e os limites estabelecidos em lei ao formular orientações e editar regras para a política tarifária na importação e na exportação, não sendo possível a criação de uma nova restrição não prevista pelo legislador.

Os critérios para a concessão da exceção tarifária em apreço constam, como apontado pela própria RFB, no artigo 4º da Lei nº 3.244/1957, e no inciso I do artigo 14 do Decreto-Lei nº 37/1966, segundo o qual poderá ser concedida a isenção do tributo aduaneiro “aos bens de capital destinados à implantação, ampliação e reaparelhamento de empreendimentos de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do país”, sem distinção no tratamento entre bens novos e usados. Constata-se que nem o Decreto nº 62.897/1968, que regulamentava o artigo 14 do Decreto-Lei nº 37/1966, nem os Regulamentos Aduaneiros de 1985 e de 2009 continham este *discrímen* [2].

Como detalhado em artigo de Thales Belchior [3], em 2003 foi criado o Regime Comum de Importação de Bens de Capital Novos (“RBIBCN”). Segundo a Decisão do Conselho Mercado Comum CMC nº 34/2003 (Decreto nº 5.078/2004 – [link](#)), aos bens constantes na lista comum seria aplicada a alíquota especial de 0% e na lista nacional, 2%. Tais benefícios seriam aplicados unicamente para bens de capital **novos**, suas partes, peças e componentes, classificados nos códigos identificados como “BK” na Nomenclatura Comum do Mercosul.

Se uma norma nacional prevê a incidência do imposto de importação e uma segunda norma nacional a isenta, poderia um compromisso internacional internalizado fulminar a isenção, retomando a eficácia do fato gerador original? Em outras palavras, a Decisão CMC nº 34/2003 pode **criar** um critério de *discrímen* (bem novo vs. usado) inexistente na Lei nº 3.244/1957 e no Decreto-Lei nº 37/1966?

Apenas se o intérprete considerar que o acordo internacional introduziu um **enxerto normativo** válido nos diplomas de 1957 e de 1966 é que se admitiria a possibilidade de uma

norma regulamentar possa inovar naquilo que a lei não ousou fazer. Norma esta, diga-se, editada por um órgão localizado no interior da estrutura de uma Secretaria dentro de um Ministério do Poder Executivo, cuja função se limita a “*estabelecer as alíquotas do II, observados as condições e os **limites estabelecidos em lei***”, nos termos do inciso II do artigo 6º do Decreto nº 11.428/2023.

A questão passa a orbitar uma pretensa antinomia entre a Decisão CMC e as leis de 1957 e 1966, o que pressupõe um interessante caso de *law override*, assim entendido não como a superação de normas provenientes de acordos internacionais (*treaty override*), mas de normas domésticas.

O que ocorre no presente caso é que a Gecex, à revelia do legislador, houve por bem entender que a lei brasileira descumpria uma decisão do bloco regional, motivo pelo qual passou a inovar e a descumpri-la, aplicando diretamente a diretiva internacional.

É necessário se recordar que, apesar de defendermos o *enforcement* dos compromissos internacionais ao criarem limitações à jurisdição fiscal, eles não são capazes de criar fatos geradores ou impor a tributação onde antes ela não existia. Deve-se esclarecer que os tributos, entre os quais se encontra a tarifa, “(...) *apenas prevalecerão diante da existência de norma de direito interno que preveja a sua incidência e ausência de norma de acordo que a exclua*” [4]. A limitação da jurisdição fiscal promovida pelo compromisso não tem efeitos prospectivos na restauração de fatos geradores mutilados pela legislação doméstica.

Trata-se de um descumprimento, mas as decisões, convenções e acordos internacionais não podem restabelecer a incidência: uma vez que o artigo 4º da Lei nº 3.244/1957, e o inciso I do artigo 14 do Decreto-Lei nº 37/1966 continuam vigentes, a restrição criada pela Resolução nº 512/2023 é **ilegal**.

De volta ao paraíso perdido

Nosso dedicado estudante de literatura inglesa, sem desistir, pesquisa sobre o tema com grande dedicação, decidido a importar a obra de Milton. Dessa vez, requer a licença de importação ao Decex, aguarda pacientemente o prazo de deferimento de 60 dias, instrui o vendedor sobre o momento da remessa, e, enfim, autoriza a postagem.

Poucos minutos depois da chegada ao Brasil, passa a constar no site dos Correios: “*a importação do objeto/conteúdo não foi autorizada pelos órgãos fiscalizadores – objeto em análise de destinação*”.

Na interpretação da autoridade aduaneira, apesar de haver licença, a DIR em regra é cabível a livros (artigo 44 da IN RFB nº 1.737/2017), mas, como a obra ultrapassa o valor de US\$ 3 mil, a nacionalização deveria ter sido feita não por meio de uma Declaração de Importação de Remessa (DIR), mas por uma Declaração de Importação (DI), motivo pelo qual é novamente devolvida para o exterior ([link](#)).



[1] A norma foi analisada em detalhes no artigo: ANDRADE, Thális. Resolução Gecex 512/2023 e aumento da subjetividade na concessão do Ex-Tarifário. São Paulo: Revista Eletrônica Conjur, 28/08/2023, disponível neste [link](#).

[2] Ainda que a Lei nº 8.032/1990 e a Lei nº 8.402/1992 tenham promovido uma revogação em massa de isenções do II e IPI, aponta-se que o art. 14 do Decreto-Lei nº 37/1966 concede uma autorização para reduções tarifárias, não sendo, por si, uma isenção. Ademais, os ex tarifários não devem ser entendidos como isenções em sentido estrito, mas como ajustes tarifários.

[3] BELCHIOR, Thales. Resolução Gecex nº 512/2023 – A Extrapolação do Poder Regulamentar e Retroatividade Antijurídica, publicado em 18/09/2023, disponível neste [link](#).

[4] BRANCO, Leonardo. Normas tributárias niveladoras: concreção da não-discriminação por meio de ajustes tributários sobre o comércio internacional. 2023. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2023, p. 69.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-abr-16/importacao-de-bens-usados-tratamento-aduaneiro-e-tributario/>