



**MINISTÉRIO DA FAZENDA  
TERCEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES  
PRIMEIRA CÂMARA**

**Processo nº** 10711.004270/2006-21  
**Recurso nº** 137.518 De Ofício  
**Matéria** MULTA DIVERSA  
**Acórdão nº** 301-34.135  
**Sessão de** 06 de novembro de 2007  
**Recorrente** DRJ/FLORIANÓPOLIS/SC  
**Interessado** ICO TELECOMUNICAÇÕES LTDA.

Assunto: Obrigações Acessórias

Data do fato gerador: 22/03/1999

**DESPACHO ANTECIPADO LICENÇA DE IMPORTAÇÃO**

A licença de importação, regularmente emitida e vinculada à declaração de importação, cumpriu a sua função no que respeita ao tratamento administrativo, mormente quando reveste a condição de ato administrativo vinculado. Não cabe, pois, a exigência de multa por falta de LI no curso do despacho aduaneiro de importação em razão do vencimento do prazo por falta de previsão legal.

**RECURSO DE OFÍCIO NEGADO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

ACORDAM os membros da primeira câmara do terceiro conselho de contribuintes, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso de ofício, nos termos do voto do relator.

  
OTACÍLIO DANTAS CARTAXO - Presidente

  
JOÃO LUIZ FREGONAZZI - Relator

Participaram, ainda, do presente julgamento, os Conselheiros: Luiz Roberto Domingo, Irene Souza da Trindade Torres, Susy Gomes Hoffmann, Rodrigo Cardozo Miranda, Maria Regina Godinho de Carvalho (Suplente) e Patrícia Wanderkoke Gonçalves (Suplente). Ausente o Conselheiro José Luiz Novo Rossari. Estiveram presentes os Procuradores da Fazenda Nacional Diana Bastos Azevedo de Almeida Rosa e José Carlos Brochini.

## Relatório

A DRJ em Florianópolis/SC recorre de ofício da decisão consubstanciada no Acórdão DRJ/FNS n.º 9.128, de 08/12/2006, da 1.ª Turma de Julgamento (fls. 211/219), que, por unanimidade de votos, julgou improcedente o lançamento em que foi formalizada a exigência por imposição de multa de ofício por importação de mercadoria ao desamparo de licença de importação.

Transcrevo, a seguir, o relatório contido na decisão de primeira instância:

*“Trata o presente processo de auto de infração de fls. 01 a 03, por meio do qual é formalizada a exigência do crédito tributário no valor de R\$ 15.587.783,46 por imposição da multa correspondente a importação de mercadoria ao desamparo de licença de importação.*

*Segundo consignado na descrição dos fatos (fls. 02), a ora impugnante submeteu a despacho aduaneiro com base na declaração de importação n.º 99/0227800-0, registrada em 22/03/1999, uma “Unidade de Controle ou de Adaptação e Unidade de Conversão de Sinais, Tradutor (Conversor) de Protocolos para Interconexão de Redes “Gateway” do Sistema Iço.*

*Solicitado, pela interessada, o início do despacho aduaneiro antes da chegada da mercadoria no País (despacho antecipado) e com embarques parcelados, o senhor Inspetor da Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, tendo por base o disposto no parágrafo único do art. 11 e nos arts. 52 e 53, todos das IN SRF n.º 69, de 1996, autorizou esse procedimento conforme despacho de fls. 30, fixando a data de 30/10/1999 como termo final para a conclusão do despacho aduaneiro, sob pena de execução do Termo de Responsabilidade respectivo, com vistas à cobrança dos impostos relativos às mercadorias entregues, calculadas com base nas classificações fiscais correspondentes.*

*A interessada solicitou, por quatro vezes, a prorrogação do prazo para a conclusão dos embarques parciais da mercadoria, com deferimentos pela Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, tendo resultado desses deferimentos a data de 30/09/2001 para a conclusão da operação.*

*Ainda, no âmbito da descrição dos fatos, tem-se a informação de que foram realizados 36 embarques, com chegadas a partir de 27/01/1999 a 17/08/2001, como mostra o Extrato da Solicitação de Retificação da DI (fls. 14 a 25) datada de 09/05/2002.*

*A importação em causa foi autorizada conforme a licença de importação n.º 99/00442023-6, deferida em 22/01/1999 com validade até 23/03/1999, não tendo sido requerida, pelo importador a renovação (sic) da mesma, com a expedição de LI substitutiva.*

*Somente em 26/04/2002, após o último embarque, foi emitida LI substitutiva de n.º 02/04132663-8 (fls. 33 e 34). Em face disso, entendeu a autuação que a importação da mercadoria submetida a*

*despacho aduaneiro com base na declaração de importação n.º 990227800-0, foi realizada ao desamparo de licença de importação, do que resultou a lavratura do auto de infração de que se trata, para fins de se exigir a multa prevista para a hipótese (art. 169 do Decreto-Lei n.º 37/66, de 1966).*

*Cientificada da exigência, a interessada impugnou o feito com base nos argumentos a seguir narrados.*

*Em face de razões de natureza técnica e comercial, impeditivas da realização do transporte da mercadoria em um único embarque, com fundamento nos artigos 52 e 53 da IN SRF n.º 69, de 1996, a ora impugnante requereu e obteve deferimento, em 10/02/1999, para utilizar o procedimento especial de despacho aduaneiro parcelado, bem como registrar a respectiva declaração de importação antes da chegada da mercadoria no País (despacho antecipado).*

*Registra a impugnante que efetuou o recolhimento dos tributos incidentes sobre a mercadoria como um todo, no momento em que registrou a primeira Declaração de Importação; que consideradas as prorrogações concedidas pela autoridade aduaneira competente, tinha até o dia 31/09/2001; que atendeu a todos os requisitos que lhe foram impostos e que, portanto, não há que se falar em importação desamparada de Licença, cujo prazo de validade tem como parâmetro a data do registro da primeira Declaração de Importação que, reportando-se à mercadoria como um todo, obriga ao recolhimento integral dos tributos incidentes sobre esse todo.*

A autoridade julgadora a quo no mérito julgou improcedente o lançamento e recorreu de ofício, nos termos do art. 2.º da Portaria MF n.º 375, de 7 de dezembro de 2001.

É o relatório.

## Voto

Conselheiro João Luiz Fregonazzi, Relator

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade e dele tomo conhecimento.

Antes da instituição do SISCOMEX pelo Decreto n.º 660, de 25 de setembro de 1992), a autorização para importação de mercadorias dava-se através de um documento denominado “guia de importação”.

Com o advento do SISCOMEX, as guias de importação foram substituídas pelas licenças de importação. Ou seja, o licenciamento, outrora rigoroso e constitutivo de direito, passou a ser deferido, na vasta maioria dos casos, automaticamente com o registro da declaração de importação. Algumas mercadorias ou operações permaneceram sujeitas ao controle autorizativo exercido mediante licenciamento não-automático, normalmente prévio ao embarque no exterior.

Conforme esclarece às fls. 213 a Nobre Relatora *a quo*, “o importador deverá informar-se, por meio de consulta ao Siscomex, a respeito do tratamento administrativo dispensado à operação que virá a realizar. O acesso ao Siscomex Importação é feito por meio de conexão com o Serpro, com vistas à elaboração dos documentos eletrônicos: licenciamento automático ou não automático (LI) e declaração de importação (DI).

A licença conjuga informações referentes à mercadoria e à operação em cinco fichas: a das informações básicas ( referentes ao importador, país de procedência e unidades da Secretaria da Receita Federal), a do fornecedor, a da mercadoria, a da negociação e a de informações complementares (tela para informações adicionais).”

O SISCOMEX é um sistema informatizado de alta complexidade, on line, que integra as atividades relacionadas ao comércio exterior de diversos órgãos em suas respectivas áreas de atuação: Secretaria da Receita Federal, Secretaria do Comércio Exterior – SECEX, Banco Central e órgãos anuentes.

No caso em tela, foi autorizado o início do despacho antes da chegada da mercadoria do exterior. Assim, trata-se em parte de despacho antecipado.

O despacho aduaneiro antecipado foi instituído pelo Decreto n.º 59.832, de 21 de dezembro de 1966, art. 121. A normatização encontrou sede na IN SRF n.º 40, de 19 de dezembro de 1974, item 7, que fixou normas para o despacho aduaneiro de mercadorias importadas tomando por base os incisos I e II do referido artigo 121.

O Decreto n.º 91.030/85, antigo Regulamento Aduaneiro, art. 453, permitiu o início do despacho aduaneiro antes da chegada da mercadoria, que vem a ser o despacho antecipado.

Já a IN SRF nº 69/1996, art. 11, disciplinou os casos em que a autoridade aduaneira local poderia autorizar o registro da declaração de importação antes da chegada da mercadoria importada.

Ocorre que a autorização concedida pela autoridade aduaneira local permitia o despacho antecipado e também uma modalidade especial de despacho aduaneiro, comumente denominada de “embarques parciais”, em que se permite o registro de uma única declaração de importação – DI para mais de um conhecimento de carga. São casos excepcionais, em que por razões técnicas ou comerciais o transporte da mercadoria deve ser realizado em mais de um embarque.

O artigo 52, especificamente o § 1.º, da IN SRF nº 69/1996 autoriza o registro de uma única declaração de importação para diversos conhecimentos de carga, quando necessário o transporte da mercadoria mediante vários embarques, *in verbis*:

*§ 1.º - O procedimento estabelecido neste artigo poderá ser autorizado ainda, nos casos em que, por razões comerciais ou técnicas, o transporte, por via aérea ou marítima, de mercadoria destinada a um único importador e objeto de uma só operação comercial, não possa ser realizado num único embarque.*

Consoante o disposto no art. 53 da indigitada instrução, a autoridade competente é o chefe da unidade local onde será processado o despacho aduaneiro de importação. Também foi autorizada a entrega antecipada das partes, a teor do disposto no art. 43 da IN SRF nº 69/1996.

Para o deslinde da questão, necessário compreender o alcance da autorização concedida na licença de importação, bem como a natureza jurídica dessa licença.

O ato negocial de importar sujeita-se no Brasil a um regime administrativo onde é estabelecido quais operações são permitidas e quais são proibidas. No que tange às mercadorias de importação permitidas, boa parte deverá atender diversos requisitos, inclusive de caráter subjetivo e discricionário, tais como preços, natureza da mercadoria, importador, controle prévio de outros órgãos, etc.

O documento utilizado para o mencionado controle administrativo era a guia de importação.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, in *Direito Administrativo*, 12.ª Edição, Editora Atlas, dentre as modalidades de atos administrativos tem-se a autorização e a licença, que serão analisadas mais amiúde.

Segundo a melhor doutrina, da qual Maria Sylvia Zanella di Pietro é expoente, “autorização designa o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos” (pág 211). Já a “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade” (pág 212).

No dizer de Cretella Junior, a diferença entre autorização e licença é de fácil aferição, pois enquanto a autorização envolve interesse, caracterizando-se como ato discricionário, a licença envolve direito e vem a ser ato vinculado (RT 486/18).

*“Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão-somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa. A autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente” (Maria Sylvia de Pietro, in Direito Administrativo, 12.ª Edição, Editora Atlas, pág 212).*

Por conseguinte, pode-se dizer que a guia de importação era um ato administrativo unilateral e discricionário denominado autorização. Eis sua natureza jurídica. Portanto, quase que exclusivamente ato constitutivo de direito. Assim, na época da política de substituição de importações, na qual a guia de importação consistia em autêntica barreira não-tarifária, o ato de poder importar determinada mercadoria submetia-se ao crivo do órgão competente para exercer o controle administrativo das importações, antiga CACEX, que podia a qualquer tempo e de forma discricionária negar o pedido.

Em alguns casos, preenchidos determinados requisitos, a guia de importação era expedida, razão porque nesses casos a natureza jurídica era de licença.

Com os ventos democráticos e o estado de direito, regrado pela Carta de 1988, o controle administrativo consubstanciado na guia de importação adequou-se aos novos tempos, revestindo quase que exclusivamente o caráter de licença.

À época do registro da DI e, portanto, do fato gerador, a guia de importação havia sido abolida. Na nova sistemática, instituída pelo Decreto n.º 660, de 25 de setembro de 1992, o controle administrativo das importações passou a ser exercido através da licença de importação.

Na maioria dos casos, a licença de importação tem a natureza jurídica de uma licença, pois é ato administrativo unilateral e vinculado e, preenchido os requisitos legais, deve ser concedida. Trata-se de ato declaratório de direito, como visto. É o caso dos licenciamentos automáticos e mesmo de licenciamento não-automático, quando basta preencher os requisitos legais exigidos para que a licença seja expedida sem possibilidade de recusa.

Todavia, ainda remanescem casos em que a licença de importação assume a condição de uma autorização administrativa. São os casos em que há o prévio controle de órgãos anuentes, como a Polícia Federal ou o Exército no caso de armas, ou o Ministério da Saúde, no caso de drogas e medicamentos controlados. A análise, nesses casos, tem caráter objetivo e subjetivo, sendo discricionária. Há ainda os casos de mercadorias usadas, normalmente de importação proibida, em que há a necessidade de preenchimento de condições especiais para que a licença seja expedida. Assim, há situações em que a licença de importação ainda reveste a condição de autorização, constitutiva de direito, ato administrativo unilateral e discricionário. Todavia, hodiernamente, trata-se de exceção à regra.

No caso em tela, do exame da mercadoria importada verifica-se que a licença de importação é mero ato declaratório de direito preexistente. Ademais, no momento do registro da declaração de importação a licença havia sido corretamente emitida. Bastou que o importador recorresse ao órgão titular do controle administrativo para que nova LI substitutiva fosse também emitida.

No que respeita à utilização da licença de importação, o artigo 432 do então vigente Regulamento Aduaneiro, aprovado pelo Decreto n.º 91.030/85, e seu parágrafo único, tratam da questão relativa ao momento da apresentação da guia de importação, *verbis*:

*Art. 432 – O importador deverá apresentar, ainda, por ocasião do despacho, a guia de importação ou documento equivalente, emitido pelo órgão competente, quando exigível na forma da legislação em vigor.*

*Parágrafo Único – No caso do artigo 452, a guia poderá ser apresentada posteriormente ao começo do despacho aduaneiro.*

A exegese da norma acima não dá margem a dúvidas: o momento de apresentação da guia de importação, ressalvadas as exceções, é o do início do despacho aduaneiro de importação. Ademais, a teor do disposto no art. 432, é documento que instrua o despacho aduaneiro de importação. Assim, apresentada junto com a declaração de importação, preenchendo todos os requisitos de validade, a licença de importação cumpriu sua finalidade.

Atualmente, a licença de importação antecede o registro da declaração de importação e deve ser a essa vinculada no momento do registro.

Assim, estando a importação licenciada, registrada a declaração de importação e entregue parte da mercadoria mediante autorização da autoridade legal competente, nos termos da decisão proferida pelo Inspetor da Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, juntada aos autos às fls. 30, não há que se falar em falta de licenciamento.

O vencimento da licença de importação no curso do despacho aduaneiro de importação, no caso em tela, não foi fator impeditivo sequer da entrega das mercadorias, ou mesmo da conclusão do despacho aduaneiro mediante o ato de desembaraço aduaneiro.

O despacho aduaneiro, conjunto de atos administrativos encadeados mediante procedimento complexo, foi concluído e encerrado através do desembaraço aduaneiro. São atos jurídicos que cumpriram seu desiderato, revestem a condição de atos jurídicos perfeitos, ressalvados os exames a que podem ser submetidos, a teor do disposto no art. 149 do CTN. A autoridade autuante não menciona vício de quaisquer dos atos mencionados, ou suposto erro, ou infração de ordem tributária. Apenas questiona o vencimento da licença de importação após o início do despacho aduaneiro. Não há sequer ofensa ao controle administrativo das importações.

Convém aqui separar controle administrativo de tributário. O controle administrativo foi integralmente satisfeito com a vinculação da LI à DI. Por essa razão é que a mercadoria foi entregue ao importador. Seria aconselhável, expirada a data de validade no curso do despacho, que a mesma fosse renovada, mas, no caso de direito preexistente, essa renovação não tem efeito algum, e sua falta não traz qualquer consequência. Talvez houvesse alguma razão no caso de importação de produtos controlados, ou mercadoria usada, em que a

LI assume o caráter de autorização, mas ainda assim a ausência de prorrogação do prazo de validade não traria por consequência a multa por falta de LI.

De fato, registre-se que a tipificação legal no direito administrativo e tributário é fechada, à feição do que ocorre no direito penal. A razão de assim ser é que a atividade administrativa é infralegal, submetendo-se ao império da lei, ao princípio da estrita legalidade. Nesse *iter*, releva considerar que não há, no ordenamento jurídico de regência, previsão legal para se exigir multa por falta de LI em razão do vencimento da mesma no curso do despacho aduaneiro de importação. Tal hipótese inexistente.

Não há base legal para se interpretar que não havia licença de importação, quando a mesma foi vinculada à declaração e assim surtiu os efeitos necessários. Trata-se de ato jurídico perfeito. Ademais, o direito a importar somente foi declarado na licença de importação, pois era preexistente em face da natureza declaratória da licença de importação para a mercadoria objeto do auto de infração.

Por todo o exposto, voto por negar provimento ao recurso de ofício.

É como voto.

Sala das Sessões, em 06 de novembro de 2007

  
JOÃO LUIZ FREGONAZZI - Relator