

## OEA e a Autorregularização de Infrações Aduaneiras

### FERNANDO PIERI LEONARDO<sup>1</sup>

Advogado e Mestre em Direito Tributário pela UFMG, Pós-Graduado em Direito Aduaneiro Europeu pela Universidade Católica de Lisboa, Portugal, Professor de Graduação e Pós-Graduação nas disciplinas de Direito Aduaneiro, Tributário e Processual Tributário, Fundador e atual Presidente da ABEAD – Associação Brasileira de Estudos Aduaneiros, Presidente da Comissão de Direito Aduaneiro da OAB/MG em dois mandatos, Membro nº 51 da ICLA – International Customs Academy of Law, Autor de diversos artigos publicados em obras produzidas coletivamente, publicadas no Brasil e no exterior, Consultor Aduaneiro para multiplicação do Programa OEA reconhecido pela Receita Federal do Brasil, Sócio Fundador da HLL – Homero Leonardo Lopes Advogados Associados e da HLL Consultoria e Auditoria Aduaneira.

SUMÁRIO: Considerações iniciais; 1 O Programa Brasileiro de OEA; 1.1 Princípios e objetivos do Programa Brasileiro de OEA; 1.2 Benefícios para os intervenientes certificados OEAs; 2 OEA Conformidade; 3 OEA e as infrações penalidades aduaneiras.

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 10 de dezembro de 2014, em Recife, no Instituto Ricardo Brennand, foi lançado o Programa Brasileiro de OEA. Foi promovido, ao longo daquele ano, um projeto piloto envolvendo cinco empresas, a saber: *Embraer*, *DHL Global Forwarding*, *Aeroportos Brasil Viracopos SA*, *3M do Brasil* e *CNH Industrial Latin America Ltda*. Na ocasião do lançamento do Programa OEA, foi publicada a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 1.521/2014, que estruturou, segundo parâmetros internacionais, a forma de os intervenientes da cadeia de comércio exterior do Brasil obterem o seu reconhecimento como OEAs. A norma, então editada, exigia que o interveniente interessado em obter o reconhecimento da Receita Federal do Brasil deveria rever suas práticas aduaneiras, identificando qualidades e fragilidades, aprimorando-as a fim de se atender a

---

<sup>1</sup> Contato: fernandopieri@hll.com.br.

padrões internacionais de *compliance*, consistentes, em especial, que (ao final) revelassem ser o operador de baixo grau de risco aduaneiro<sup>2</sup>.

Por meio do QAA – Questionário de Autoavaliação, pretendia-se, conforme previa a norma, que, respondendo às perguntas do questionário, fossem reavaliados os seus procedimentos, principalmente, à época, os de exportação. A primeira norma relativa ao OEA, assim como o foi o projeto piloto de 2014, foi relacionada à segurança da cadeia logística<sup>3</sup>. O objetivo era conhecer o fluxo da carga, aprimorar os controles de acesso a determinadas áreas, o monitoramento do fluxo de pessoas e cargas, dos parceiros comerciais, dos prestadores de serviço, como despachantes aduaneiros, agentes de carga, transportadores, os depositários e os armazéns de cargas destinadas à exportação. O Programa foi desenvolvido seguindo os padrões internacionais, demandando dos intervenientes a revisão de seus procedimentos e investimentos em estrutura física e equipamentos. Uma verdadeira e ampla autoavaliação.

Não obstante o lançamento do Programa ter se dado com foco no OEA Segurança, a Receita Federal divulgou como metas para 2015 o lançamento do OEA Conformidade e, para 2016, o OEA Integrado<sup>4</sup>. As empresas certificadas no projeto piloto do OEA Conformidade, em 2015, foram: 3M,

---

<sup>2</sup> A gestão de risco é um esteio, desde sempre, dos programas AEO – Authorized Economic Operator em todo o mundo, desde os padrões da *BASC – Business Alliance for Secure Commerce (1996)*, quanto no programa tido como embrionário do AEO global, desenvolvido na Suécia, o *Stairway Concept (1998)*, sendo ele reconhecido com essa relevância também pela OMA – Organização Mundial das Aduanas, no seu Marco SAFE – *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (2005)*, e no Compêndio AEO atualizado anualmente. Não se pode pensar no programa OEA sem conectá-lo com a gestão de riscos aduaneiros.

<sup>3</sup> Conceito muito pouco conhecido da comunidade aduaneira brasileira, que passou a ser discutido e estudado com o Programa OEA. A segurança da cadeia logística não tem relação intrínseca com a segurança patrimonial das cargas, como pode parecer. Tem ligação com a gestão do risco do fluxo físico, documental e de informações ligadas à produção, carregamento, transporte e exportação das cargas produzidas no país destinadas ao exterior. Nesse fluxo é que, muitas vezes, ocorre a contaminação da carga, ou seja, a inserção de elementos indesejados, como drogas e armas, destinadas ao exterior. Organizações criminosas se valem da cadeia logística de comércio internacional para transportarem os produtos ilícitos. Essa ameaça se acentuou e explicitou, em relação ao terrorismo, com o Nove de Setembro, nos EUA, reforçando o aspecto segurança nos programas AEO. Nesse sentido, merece referência a obra pioneira no Brasil: MORINI, Cristiano; LEOCE, Gustavo. *Logística internacional segura: Operador Econômico Autorizado (OEA) e a gestão de fronteiras do século XXI*. São Paulo: Atlas, 2011.

<sup>4</sup> O OEA Integrado consiste na adesão dos órgãos anuentes ao Programa OEA, estabelecendo critérios específicos para gerir o risco inerente às atividades dos intervenientes que se sujeitem aos controles de cada um deles. Esse é um ponto relevante para a efetividade plena do Programa OEA. Ter a adesão dos órgãos anuentes para que o fluxo de entrada e saída de produtos se dê com maior agilidade para as empresas reconhecidas como OEA. Não basta que a Aduana possa assim gerir, a partir desse reconhecimento, se órgãos como Anvisa, MAPA, Inmetro, Exército, ANAC e outros também não conheçam e adotem os conceitos e práticas. O objeto de tê-los integrados ao OEA não se consumou em 2016 e ainda não ocorre nos dias atuais. É preciso reconhecer os esforços louváveis que têm sido feitos e os avanços já conquistados. A expectativa é de que, com a implementação completa do Portal Único de Comércio Exterior e o Novo Processo de Importação, com a DUIMP – Declaração Única

*Basf, Bosch, CNH Latin America, Dell, Dow Química, Embraer, Farmoquímica, General Motors, IBM, LG Electronics, Samsung, TAM, Toyota e Volvo.*

Em dados atualizados a 30 de junho de 2021, 436 CNPJs distintos se encontram certificados no Programa Brasileiro de OEA, representando 19,8% das DU-e's, e 31,2% das DIs registradas no Brasil. Há ainda 113 requerimentos em espera para análise, o que aumentará ainda mais o número de empresas certificadas e de representatividade nas exportações e importações brasileiras<sup>5</sup>.

É importante registrar que toda a modernização do comércio exterior brasileiro, especialmente nos últimos 15 anos, tem acontecido em um processo crescente de causa e efeito de múltiplos fatores. Entre outros, a liderança nos quadros da Aduana brasileira, com visão e abertura para inovação e mudanças; atuação responsável do setor privado, por meio de associações e entidades representativas dos intervenientes; o diálogo responsável entre o setor público e o privado (o Programa OEA é uma revolução nesse sentido); o avanço da legislação aduaneira brasileira, culminando com a adesão, há muito esperada, da Convenção de Quioto Revisada/OMA<sup>6</sup> (*blueprint* das normas aduaneiras, tido como Código Aduaneiro Mundial); e o Acordo de Facilitação do Comércio/OMC<sup>7-8</sup>.

A demanda do comércio global, primordialmente, é uma mola poderosa de todo esse processo, exigindo revisão e aprimoramento dos modelos de controle e gestão de fronteiras. A partir da globalização e do crescente e progressivo aumento de transações internacionais, os desafios foram se apresentando, cada vez maiores, para os organismos internacionais, como a OMC e a OMA, que vêm buscando, diuturnamente, dar respostas às equações existentes. Como esse processo é muito dinâmico, multifacetado, complexo, as soluções apresentadas e em implementação já não são o foco exclusivo. Novos desafios já se põem, como o crescimento vertiginoso do *e-commerce*, a necessidade de facilitar e viabilizar uma maior participação das micro e pequenas empresas no comércio

---

de Importação, os órgãos tenham acesso a ferramentas e informações que lhes permitam realizarem a (de) gestão de risco em suas atividades, tanto quanto a Aduana o realiza. Nesse sentido, vale visitar o sítio da RFB em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/beneficios-do-programa-oea/oea-integrado>>. Acesso em: 31 jul. 2021. Recomendamos também o estudo da CNI – Confederação Nacional das Indústrias: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/12/gestao-de-risco-nos-orgaos-anuentes-do-comercio-exterior-brasileiro-avaliacao-da-industria/>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

<sup>5</sup> Dados estatísticos do Programa Brasileiro de OEA encontram-se, com detalhamentos e gráficos, no seguinte endereço: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

<sup>6</sup> A Convenção de Quioto Revisada foi internalizada pelo Decreto Legislativo nº 56, de 18 de junho de 2019 – Decreto Federal nº 10.276, de 13 de março de 2020.

<sup>7</sup> O AFC – Acordo de Facilitação do Comércio foi internalizado pelo Decreto Legislativo nº 1, de 4 de março de 2016, e pelo Decreto Federal nº 9.326, de 2 de abril de 2018.

<sup>8</sup> Sobre a Convenção de Quioto Revisada/OMC e sua relação com o Acordo de Facilitação Comercial/OMA, recomendamos a leitura de TREVISAN, Rosaldo. *O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional*. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2018. p. 131 e 137.

internacional, as pandemias e ameaças à saúde global, as retrações em relação ao livre comércio, os custos logísticos pós-pandemia – tudo isso são temas presentes nas pautas dos conselhos, comitês e dos eventos cujo foco é o comércio internacional. A demanda econômica, os novos modelos de negócios, as tecnologias exigem que o legislador se aprimore, atualize-se, compreenda e dê respostas ao novo. No âmbito aduaneiro, essa equação é instantânea, exigente e desafiadora. Não cabe exclusivamente ao Poder Público enfrentá-la. A responsabilidade é de toda a comunidade; (e) a experiência já comprovou que a parceria, o diálogo, ouvir muito e desenvolver a confiança entre o setor público e o setor privado são essenciais<sup>9</sup>.

A experiência brasileira do programa OEA tem sido muito exitosa. Os intervenientes que se certificaram têm colhido frutos, sejam exportadores e importadores, sejam fornecedores de serviços ligados à cadeia – leia-se: agentes de carga, transportadores e terminais alfandegados<sup>10</sup>. A busca contínua por aperfeiçoamento e melhorias no Programa OEA é elemento chave para manutenção e seu crescimento. A nível global, fala-se do AEO 2.0, tema da recente Conferência Global sobre o OEA, promovida virtualmente para todo o mundo, a partir de Dubai, nos Emirados Árabes<sup>11</sup>. O modelo, diferente das edições presenciais anteriores, não obstante as perdas inevitáveis, permitiu a participação de mais de três mil pessoas. É um número muito expressivo de interessados e participantes atestando a relevância do tema para o comércio global. Um tópico abordado na Conferência foi, exatamente, como manter e oferecer benefícios claros, tangíveis e mensuráveis aos OEAs, notadamente porque se trata de um certificado voluntário<sup>12</sup>. O *trade-off*, ou a troca,

---

<sup>9</sup> Na Quarta Conferência Global sobre OEA, promovida pela OMA, em Kampala, capital da Uganda, na África, um dos painéis tratou do tema *Importance of Customs Business Partnership*. Tivemos oportunidade de realizar uma apresentação nesse painel (<<https://www.eiseverywhere.com/ehome/aeo2018/709877/>>), juntamente com um representante da Aduana Chinesa nos EUA, Dr. Shao Weijian, e a Dra. Catherine Gibson, oficial da Organização dos Estados Americanos. Todos convergiram na relevância dessa aproximação, no diálogo, no respeito e na confiança recíproca como fatores de eficiência e melhoria das atividades das Administrações Aduaneiras.

<sup>10</sup> Para se avaliar a importância que o Programa OEA tem no comércio exterior brasileiro e como ele revolucionou a relação de toda a comunidade participante, basta verificar a quantidade de cursos, treinamentos, palestras, de empresas atuando nesse mercado para fornecer soluções aos Operadores OEA. Outro indicativo é a representatividade e efetividade do Fórum Consultivo que reúne os operadores OEA, possuindo representantes eleitos dos operadores certificados nas diferentes modalidades e três representantes da Equipe OEA, tudo nos termos do art. 29 da IN 1.985/2020. No Portal OEA: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/forum-consultivo-oea/forma-de-trabalho-do-forum-consultivo-oea>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

<sup>11</sup> O Chefe Nacional do Programa OEA, o AFRFB Fabiano Queiroz Diniz, foi um dos palestrantes da Conferência Global e apresentou o Programa Brasileiro de OEA. As apresentações podem ser acessadas e assistidas pelo *link*: <<https://www.aeoconference2021.com>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

<sup>12</sup> Para reflexão sobre o tema, recomendamos a leitura do artigo “Back to the future of customs: a new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better”, escrito por Lars Karlsson:

considerando avaliação de custos x benefícios, é inerente, constante e necessária. Nesse sentido, o Brasil mantém seus estudos visando aprimorar o programa, por meio da sua Equipe Nacional de Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil designados para este time, com visão do exercício de suas atividades conectadas às melhores práticas internacionais. Espera-se que novidades positivas continuem a ser desenvolvidas para a continuidade do crescimento do Programa no Brasil. Essa realidade aumenta a competitividade das empresas brasileiras no exterior, haja vista os inúmeros estudos, em especial o que foi apresentado na celebração dos cinco anos do OEA pela CNI – Confederação Nacional das Indústrias<sup>13</sup>.

## 1 O PROGRAMA BRASILEIRO DE OEA

O Programa Brasileiro de OEA, atualmente, está estruturado e regulado pela Instrução Normativa nº 1.985, publicada no Diário Oficial de 4 de novembro de 2020. No seu texto, encontramos 34 (trinta e quatro) artigos que abrangem os seguintes títulos: *Dos Princípios e dos Objetivos* (arts. 2º e 3º), *Dos Intervenientes* (arts. 4º e 5º), *Das Modalidades de Certificação* (arts. 6º, 7º e 8º), *Dos Benefícios* (arts. 9º a 13º), *Da Certificação* (arts. 14 a 16), *Dos Requisitos de Admissibilidade* (art. 17), *Dos Critérios de Elegibilidade* (arts. 18 e 19), *Dos Prazos* (art. 20), *Da Autorização* (arts. 21 e 22), *Das Condições para Permanência no Programa OEA* (arts. 23 a 25), *Da Revisão da Certificação* (art. 26), *Da Exclusão a Pedido do Programa OEA* (arts. 27 e 28), *Do Fórum Consultivo* (art. 29), *Das Penalidades Aplicadas ao OEA e seus Efeitos no Âmbito do Programa* (arts. 30), *Das Disposições Finais e Transitórias* (arts. 31 a 34).

Um aspecto muito relevante do Programa OEA é o fato de a adesão ser voluntária. Não se trata de uma habilitação indispensável para se operar no comércio exterior, como é o caso da habilitação no “radar”<sup>14</sup>. Conforme previsão do art. 4º e do seu parágrafo único:

---

<[https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2011%2C%20Number%201%20\(Mar%202017\)/1827%2001%20WCJ%20v11n1%20Karlsson.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2011%2C%20Number%201%20(Mar%202017)/1827%2001%20WCJ%20v11n1%20Karlsson.pdf)>. Acesso em: 1º ago. 2021.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/11/impactos-economicos-da-implantacao-do-programa-operador-economico-autorizado-no-brasil/>>. Acesso em: 3 ago. 2021. O estudo traz os impactos, em diferentes cenários, com a implementação completa do Programa OEA.

<sup>14</sup> Instrução Normativa nº 1.984/2020: regula a habilitação obrigatória a todos que queiram registrar declarações de importação e exportação, ou cadastrar representantes nos ambientes digitais próprios. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113361>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

A adesão ao Programa OEA tem caráter voluntário, mediante certificação que ateste o atendimento dos requisitos e critérios definidos nesta Instrução Normativa, conforme a modalidade solicitada.

Parágrafo único. A ausência de adesão ao Programa OEA não implica impedimento ou limitação à atuação do interveniente em operações regulares de comércio exterior.

Essa é uma distinção importante, pois já marca a iniciativa por parte do interveniente em se aproximar da Aduana e de demonstrar o grau de confiabilidade e de baixo grau de risco das suas operações. O operador que não tem esse perfil não buscará pela Certificação OEA. Outrossim, a norma é expressa ao resguardar todos os direitos dos demais intervenientes, no sentido de que seus posicionamentos de não adesão não lhes acarretem prejuízos. A adesão impõe ônus e oferece vantagens. A não adesão não traz prejuízos. É uma escolha do interveniente certificável.

É também marcante o aspecto inclusivo do programa. Essa característica do Programa também se encontra na indicação das atividades econômicas certificáveis, os denominados intervenientes da cadeia logística internacional certificáveis, a saber: *o importador, o exportador, o transportador; o agente de carga; o depositário de mercadoria sob controle aduaneiro em recinto alfandegado; o operador portuário e aeroportuário, o Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação (Redex)*, nos termos do art. 5º da IN 1.985/2015<sup>15</sup>.

Não há requisitos objetivos de volume e valor das operações de importação ou exportação a serem observados, assim como não há condicionantes relativos à receita bruta e ao porte do

---

<sup>15</sup> O despachante aduaneiro estava na lista dos intervenientes certificáveis, desde a IN 1.521/2014, tendo sido excluído em setembro de 2018. A celeuma em torno dos requisitos indispensáveis para sua certificação, notadamente a submissão à prova técnica elaborada pela ESAF – Escola Superior de Administração Fazendária, com exigência de uma nota superior a oitenta por cento das questões, fez alguns despachantes judicializarem a questão, buscando pronunciamento judicial que afastasse a exigência da prova e permitisse a certificação, sem a submissão ao exame. Em uma das provas, tendo sido aplicadas três, desde o lançamento do programa em 2014, nenhum dos candidatos foi aprovado e isso reforçou a fragilidade e inadequação do modo de avaliação previsto na norma. Cogitou-se da organização de um treinamento com carga horária apropriada e exames de avaliação por módulos, sendo que tanto a Equipe OEA da RFB quanto os representantes de classe dos despachantes aduaneiros, por meio da sua Federação Nacional, Feduaneiros, iriam ficar responsáveis por organizar a programação e o corpo docente. Essa ideia não chegou a ser concretizada. O fato é que tais profissionais são de grande relevância e sua participação efetiva no cumprimento das obrigações aduaneiras e tributárias das empresas que representam é indiscutível, assim como tem grande relevo o fato de terem acesso a relevantes informações, participando das cadeias logísticas internacionais. É importante que sejam retomadas as discussões sobre a melhor forma de incluí-los novamente como intervenientes certificáveis, avaliando e reconhecendo aqueles profissionais que contribuem, com a sua experiência e atuação, para o baixo grau de risco aduaneiro das operações das empresas.

pretendente, havendo apenas a delimitação das atividades passíveis de serem certificadas e que a empresa esteja exercendo atividade econômica e recolhendo tributos federais há mais de 24 (vinte e quatro) meses, assim como atue como interveniente em atividade passível de certificação por igual período de 24 (vinte e quatro) meses, tudo conforme previsto no art. 17, IV e V, que trazem os requisitos de admissibilidade ao Programa Brasileiro de OEA.

## **1.1 Princípios e objetivos do Programa Brasileiro de OEA**

Merecem destaque os arts. 2º e 3º da IN 1.985/2020: o art. 2º, por enunciar os princípios vetores do Programa OEA; o art. 3º, por seus objetivos. Vamos a eles. Em relação aos princípios, eles são responsáveis pela ideia nuclear, pelo direcionamento, por nortear toda a interpretação e aplicação das demais disposições daquele cosmo normativo. Ao estabelecer tais princípios no regramento do Programa OEA, a Aduana brasileira definiu sua espinha dorsal. Temos aí a essência do programa. Entendê-la bem é primordial para que possamos dar respostas às eventuais dúvidas e aplicações do restante da legislação sobre o tema. Vejamos, *in verbis*, o art. 2º e os onze princípios do Programa OEA:

Art. 2º O Programa OEA será regido pelos seguintes princípios:

- I – facilitação;
- II – agilidade;
- III – simplificação;
- IV – transparência;
- V – confiança;
- VI – voluntariedade;
- VII – parceria público-privada;
- VIII – gestão de riscos;
- IX – padrões internacionais de segurança;
- X – conformidade aos procedimentos e à legislação; e
- XI – ênfase na comunicação por meio digital.

Desde já, indiscutivelmente, nota-se a busca normatizada de mudança na relação entre a Aduana e o setor privado. Busca-se aí, como alvo, uma relação de parceria (inciso VII), em que haja confiança (V) e seja voluntária (VI); que permita facilitação, agilidade, simplificação e transparência (incisos I, II, III e IV). Ademais, para que tal realidade se concretize, sem renúncia ao indispensável controle aduaneiro, utiliza-se da gestão de risco (VIII) com ênfase na comunicação por meio digital

(XI), respeitando e observando os padrões internacionais de segurança (IX) da cadeia logística internacional e o *compliance* aduaneiro, focado na conformidade aos procedimentos e à legislação (X).

Nesse quadro, pode-se dizer que a Administração Pública precisa, sim, apoiar, estimular, facilitar, orientar, contribuir e se mostrar interessada em viabilizar e resolver tudo o quanto lhe for, dentro da estrita legalidade, possível. Toda a sociedade se beneficiará. Não se tenha dúvidas de que o interesse do representante da Aduana com a demanda do setor privado, com o problema que aflige a empresa, o diálogo, a aproximação, a discussão aberta das práticas e das dificuldades no dia a dia, assim como a mudança na forma de enxergar os operadores, adotando a premissa fundamental da boa fé, ao contrário do ponto de partida ser a desconfiança, tem um efeito nítido e importantíssimo no estabelecimento de um ambiente de negócios fértil e promissor, tanto para aqueles que já operam quanto para a atração de novos investimentos.

Tudo isto, sem dúvida, escudado na gestão de risco aduaneiro. Tratar desigualmente os desiguais é observar as lições de Rui Barbosa<sup>16</sup>, assim como o princípio magno da isonomia, base da nossa Constituição Federal. Neste sentido, quando se avalia a conduta dos intervenientes, eles se revelam classificáveis dentre os quatro níveis preconizados pela OMA – Organização Mundial das Aduanas, em seu Compêndio sobre o Gerenciamento de Risco<sup>17</sup>. Nele são identificadas quatro categorias de operadores, de acordo com a pré-disposição para o cumprimento das obrigações e, também, as estratégias a serem adotadas pelas Administrações Aduaneiras. As categorias são: (1) *aqueles que são voluntariamente cumpridores de suas obrigações*; (2) *os que tentam ser cumpridores, mas não conseguem sempre obter sucesso em seus esforços*; (3) *os que evitam o cumprimento sempre que possível*; e (4) *os que deliberadamente não o cumprem*<sup>18</sup>.

O perfil do OEA é daqueles que são voluntariamente cumpridores de suas obrigações. Não se espera deles o acerto em todas as suas operações, ou seja, a infalibilidade, e sim a busca contínua pelo aperfeiçoamento e a melhoria. Muito mais do que a pretensa perfeição (que gera suspeitas, por razões naturais, na medida em que a indefectibilidade é muito improvável), espera-se o perfil, o desejo, a missão institucional da organização empresarial de agir em conformidade com as normas. Diz com a missão e os valores da organização<sup>19</sup>. Relaciona-se com o compromisso em agir certo, em não buscar

---

<sup>16</sup> BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Proferido em 1920 na USP – Universidade de São Paulo.

<sup>17</sup>

Disponível

em:

<<http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

<sup>18</sup> Em consonância com os preceitos da OMA, a atuação da Aduana deve ser proporcional ao comportamento do interveniente, focando orientar os que querem se manter dentro da legalidade e buscando inibir a atuação daqueles que estão dispostos a cometer ilícito.

<sup>19</sup> Segundo a doutrina da Administração, dentre eles Peter Drucker, o “pai” da administração moderna, uma empresa não é definida pelo seu nome ou produto, mas sim pela sua missão, criada



alternativas que sejam à margem das normas, sem que isto, por óbvio, signifique deixar de lado a busca pelas melhores estratégias de gestão empresarial, a economia lícita de tributos, sempre no pleno respeito às normas vigentes. Respeitadas as regras, mantendo o foco na melhoria contínua, na transparência, na legalidade, na vontade de cumprir as normas evidenciada e comprovada nos procedimentos internos escritos, de observância obrigatória, e sua constante revisão, de auditorias internas e externas, de capacitação e treinamento, de políticas anticorrupção, monitoramento dos colaboradores e adoção de planos de gerenciamento de risco<sup>20</sup>, será o operador admissível e chancelado como um OEA – Operador Econômico Autorizado.

Toda essa realidade, que se busca reconhecer nos intervenientes certificáveis e sua conduta, visa contribuir para serem atingidos os objetivos do Programa OEA, registrados no art. 3º da IN 1.985/2020<sup>21</sup>.

A realidade do avanço do Programa OEA foi comemorada por ocasião dos seus cinco anos. A Aduana pátria, em conjunto com a iniciativa privada, em evento que contou com a presença de toda a Equipe OEA e mais de setecentos participantes, em São Paulo, na sede da FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, celebrou os resultados desses cinco anos de programa<sup>22</sup>. Indiscutivelmente, o programa traz muitos benefícios perceptíveis, sendo que, atualmente, mais da metade das DIs registradas no Aeroporto de Internacional de Viracopos é feita por empresas certificadas OEA. Os benefícios são enormes para a Aduana também, que, conhecendo melhor o operador, exerce seu papel de controle aduaneiro, por meio da gestão de risco com muito maior eficiência. A liberação de recursos humanos e materiais permite uma maior capacidade de

---

pela sua razão de existir. É a partir desse conceito que os funcionários ganham direção, foco, significado e realização na empresa. Os valores são as motivações da empresa, o que faz ela ser ativa todos os dias e manter o foco para seus objetivos. É a filosofia, as atitudes e as crenças que compõem um conjunto de regras para os funcionários – que, assim, eles devem cumprir em prol de resultados positivos, o que também é definido como ética.

<sup>20</sup> Tais condutas e práticas permeiam os requisitos de elegibilidade, segurança e conformidade a serem observados e comprovados pelos interessados em se certificar, conforme preveem os arts. 18, 7º e 8º, respectivamente, da IN 1.598/2015.

<sup>21</sup> “Art. 3º São objetivos do Programa OEA: I – proporcionar maior agilidade e previsibilidade no fluxo do comércio internacional; II – buscar a adesão crescente de operadores econômicos, inclusive pequenas e médias empresas; III – incrementar a gestão do risco das operações aduaneiras; IV – firmar Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM) que atendam aos interesses do Brasil; V – implementar processos de trabalho que visem à modernização da Aduana; VI – intensificar a harmonização dos processos de trabalho com outros órgãos regulatórios do comércio exterior; VII – elevar o nível de confiança no relacionamento entre os operadores econômicos, a sociedade e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); VIII – priorizar as ações da Aduana com foco nos operadores de comércio exterior de alto risco ou de risco desconhecido; e IX – considerar a implementação de outros padrões que contribuam com a segurança da cadeia logística.”

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2019/receita-federal-em-sao-paulo-celebra-os-cinco-anos-do-programa-oea-em-evento-na-fiesp>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

fiscalização da Aduana quanto àqueles (que) intervenientes ou que não são ainda conhecidos ou que efetivamente representam alto grau de risco aduaneiro, identificando e punindo aqueles que deliberadamente não cumprem as normas.

Para que as empresas se identifiquem com o programa, além de conhecê-lo e acreditarem nele – é o que exige a divulgação feita amplamente e realizada pela Equipe OEA, da Receita Federal e pela iniciativa privada (órgãos de classe, associações, federações do comércio e consultores<sup>23</sup>) –, é preciso que os benefícios sejam atrativos. Como o OEA não é um regime aduaneiro especial<sup>24</sup>, eis que não altera em nada, e de forma alguma, as incidências tributárias, sendo um programa de adesão voluntária que exige investimentos por parte dos interessados, indubitavelmente, é preciso que ofereça vantagens concretas, visíveis e mensuráveis para os operadores. Nesse quesito, a legislação traz, nos seus arts. 9º a 13 da IN 1.985/2020, a previsão de benefícios de caráter geral e outros específicos por modalidade de certificação. Dentre os vários benefícios previstos (são oito de caráter geral, quatro para os operadores certificados na modalidade segurança e oito para a modalidade OEA C nível 2), alguns se destacam e pesam para a decisão empresarial de adesão.

## 1.2 Benefícios para os intervenientes certificados OEAs

---

<sup>23</sup> Ao final do ano de 2014, quando foi lançado o OEA, a Equipe da Receita Federal do Brasil divulgou edital em que convidava as empresas especializadas e os profissionais do setor privado interessados a divulgarem o Programa OEA e se reunirem em São Paulo para conhecerem, por meio da Aduana, a legislação do OEA e poderem divulgá-la. (<<https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2016/consultoria-oea-1>>). Essa divulgação e multiplicação do conhecimento pelo setor privado, nesse ato representado por Consultorias e Associações, foi essencial para fazer a ligação entre a nova mentalidade da Aduana e as empresas, trabalhando para que elas tivessem confiança no Programa, até então absolutamente desconhecido da grande maioria. Esses encontros e parceria entre a Aduana e o setor privado permitiram ainda aprendizados em conjunto, como na vinda de consultores estrangeiros mais experientes nos procedimentos de validação do Programa OEA, para ministrarem treinamentos em que ambos, Equipe OEA e Consultorias, estiveram lado a lado aprendendo sobre tais procedimentos. Tal realidade foi essencial na formação dos Auditores OEA, com nova mentalidade e visão diferente daquela ordinariamente mantida dentro da Receita Federal do Brasil, sobre o papel da Aduana e dos Auditores. Assim também permitiu aos representantes do setor privado conhecerem um pouco a visão dos Auditores da Equipe OEA, desmistificando a ideia equivocada de que aqueles querem sempre exigir pagamentos desmedidos de tributos, descobrir ilícitos a qualquer custo, desconfiando sempre e buscando punir o contribuinte, etc., estereótipos equivocados alimentados pelo senso comum sobre o servidor da Aduana (<<https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2016/seminario-sobre-experiencia-internacional-em-validacao-de-operadores-economicos-autorizados-oea-em-sao-paulo>>).

<sup>24</sup> IN 1.985/2020: “Art. 9º Aos operadores certificados no Programa OEA serão concedidos benefícios que se relacionem com a facilitação dos procedimentos aduaneiros, no País ou no exterior”. Os benefícios não são de natureza tributária, como está previsto no art. 9º, e sim em termos de agilidade no despacho, simplificação de procedimentos aduaneiros, dispensas de garantias e mais relacionados à logística dos produtos objeto do comércio internacional.

Dentro do que está sendo visto, aqueles benefícios que conferem maior agilidade, tornando mais fluidos e previsíveis os despachos de exportação e importação, são muito valorizados pelas empresas. Estes geram ganhos reais, economia no custo dos produtos, redução dos níveis de estoque, redução de despesas com armazenagem e *demurrage*. Os benefícios relacionados a isso são, nomeadamente, a parametrização imediata das declarações registradas pelas empresas OEA, o que permite maior celeridade na definição do canal de conferência aduaneira, redução da seleção para canais de conferência que não sejam o verde, assim como a prioridade na análise no caso de seleção para conferência em canais amarelo e vermelho, no caso da importação. Desembaraço sobre águas, conforme prevê o art. 13, IV, da IN 1.985/2020, o que permite seja a carga importada desembaraçada ainda no navio, antes de chegar ao porto de destino. O ganho de celeridade, nesse caso, é enorme. Impõe, outrossim, o ônus aos terminais portuários de que sua operação seja tão célere quanto o procedimento aduaneiro, sob pena de o importador OEA ver o seu benefício esvaziado em razão do tempo que os terminais levarão para movimentarem essa carga para ficarem disponíveis para serem transportadas. Outro benefício de grande relevância para reduzir custos está na dispensa da garantia nos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária para utilização econômica (art. 12, II, da IN 1.985/2020). Para os transportadores que se certificam, conforme art. 11, III, da IN 1.985/2020, há previsão de dispensa de garantia para realizarem o trânsito aduaneiro de cargas, portanto, tornando suas operações menos onerosas<sup>25</sup>.

Além dos benefícios já implementados e mencionados, é da característica dos Programas OEA agregar novos benefícios. No caso do Programa Brasileiro de OEA, a Receita Federal já anunciou que ele, com a implementação completa da DUIMP – Declaração Única de Importação, deverá permitir que os importadores OEA, Conformidade Nível 2, possam recolher os tributos, hoje pagos, no momento do registro da DI – Declaração de Importação, periodicamente, uma vez ao mês, por exemplo, assim como possam prestar menos informações, ou mais simplificadas no registro de suas declarações<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Como fruto do Programa OEA, do seu conhecimento e dos seus conceitos, viabiliza-se a simplificação do trânsito aduaneiro para operadores que sejam certificados e que revelem maior confiabilidade em suas operações. De forma pioneira, o atual Inspetor da Alfândega do Aeroporto de Viracopos, Fabiano Coelho, publicou a Portaria nº 97/2019, que foi seguida, posteriormente, pela publicação da Superintendência da Receita Federal da 8ª Região, com a Portaria nº 705, de 07.11.2019, em seguida, por alterações na IN 248/2002, promovidas pela IN 1.918, de 20.12.2019, e a publicação, em 10.01.2020, do ADE – Ato Declaratório Executivo nº 3, pela Coana – Coordenação Geral de Administração Aduaneira, a nível nacional. Tudo dentro do conceito de gerenciamento de risco e maior confiança naqueles operadores que a mereçam, aplicando-se, especialmente, aos recintos aduaneiros e transportadores que já sejam certificados OEA.

<sup>26</sup> O reconhecimento do baixo grau de risco inerente à empresa OEA viabiliza outras vantagens inicialmente não previstas. É o caso, por exemplo, do reconhecimento dado ao Programa, de forma

Benefício recente foi adicionado aos já existentes. Em 23 de agosto de 2021, foi lançado o OEA-Integrado Secex, positivado na Portaria Conjunta RFB/Secint/ME nº 85/2021, com benefícios relacionados ao regime aduaneiro especial de *drawback* suspensão e isenção<sup>27</sup>.

Certamente, muito outros benefícios ainda serão somados aos já existentes. É que o Brasil, como signatário do Acordo de Facilitação do Comércio, da OMC, deve observância a ele e, em especial, quanto aos benefícios do programa OEA, ao art. 7.3 do AFC/OMC<sup>28</sup>, cujas prescrições determinam que pelo menos três das medidas de facilitação, indicadas, sejam concedidas aos operadores autorizados. Vejamos quais são as medidas de facilitação indicadas pelo AFC: 7.3 As medidas de facilitação do comércio estabelecidas nos termos do parágrafo 7.1 incluirão pelo menos três das seguintes medidas: (a) menor exigência de documentação e informação, conforme o caso; (b) menor índice de inspeções e exames físicos, conforme o caso; (c) tempo de liberação agilizado, conforme o caso; (d) pagamento diferido de direitos, tributos e encargos; (e) utilização de garantias globais ou garantias reduzidas; (f) uma declaração aduaneira única para todas as importações ou exportações realizadas em um determinado período; e (g) despacho aduaneiro dos bens nas instalações do operador autorizado ou em outro lugar autorizado pela Aduana<sup>29</sup>.

---

pioneira, pelo Estado de Minas Gerais (<<https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2017/minas-gerais-implementa-beneficio-aos-oea>>. Acesso em: 31 jan. 2020). Esse Estado da Federação permite que os contribuintes importadores OEA possam retirar suas cargas da área alfandegada, em casos em que tenham desoneração do ICMS – importação, sem terem que obter um visto nas suas GLME – guias de exoneração do imposto. O próximo passo no Estado é permitir esse mesmo procedimento mais rápido e simplificado também nas importações em que o contribuinte tenha que recolher o imposto. As medidas baseiam-se na confiabilidade oferecida pelo operador certificado como OEA e partem da premissa de que a Fiscalização Estadual de Minas Gerais reconhece a robustez dos padrões exigidos das empresas OEA. Dessa forma, ela reconhece, nesses operadores OEA, chancelados pela Receita Federal do Brasil, por sua Equipe OEA, o desejo de cumprimento espontâneo das obrigações, permitindo-se, com isso, mais celeridade e um controle mais eficiente também a nível do ICMS – importação, tributo de competência do Estado.

<sup>27</sup> Lançamento OEA-Integrado Secex. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2021/lancamento-oea-integrado-secex>>.

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9326.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2020.

<sup>29</sup> Em estudo feito pela Receita Federal do Brasil, sobre a aderência da legislação aduaneira ao AFC, registrou, quanto às medidas do art. 7.3 e o Programa OEA: “O Programa OEA brasileiro atende duas das medidas de facilitação elencadas: menor índice de inspeções e exames físicos e tempo de liberação agilizado (arts. 10, 11 e 12 da Instrução Normativa RFB nº 1.598/2015). O Brasil atenderá pelo menos três das medidas facilitadoras até 31 de dezembro de 2017”. (Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi2zcLFm93nAhXGJbkGHS7gAckQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fidg.receita.fazenda.gov.br%2Forientacao%2Faduaneira%2Fimportacao-e-exportacao%2FACordodeFacilitaoOMCnovo.pdf&usq=AOvVaw17sAUUnVTtpTCaUI8nK-Lt4>>). Comentários à página 28 de 44 do documento em pdf produzido pela Receita Federal do Brasil.

Como a avaliação das empresas é concreta, baseada em custos e benefícios, para aderirem e se manterem certificadas, vemos que os benefícios para os prestadores de serviço da cadeia logística internacional são relevantes e palpáveis. Para eles, trata-se de uma questão de estarem habilitados e alinhados com as melhores práticas aduaneiras nacionais e mundiais. Um agente de cargas hoje, no Brasil, que pretenda prestar serviços para os operadores OEA, dentre as mais de quatro centenas deles, precisa ter o selo de reconhecimento da qualidade dos seus serviços concedido pelo Programa OEA. É que o exportador e o importador OEA são demandados pelo seu procedimento de certificação a verificarem as qualidades dos serviços que lhes são fornecidos por estes parceiros comerciais. Nesse momento, a empresa tomadora dos serviços tende a preferir o prestador de serviços que seja certificado OEA, porque, desta forma, quem está atestando a sua qualidade é exatamente o órgão para o qual este contratante precisa comprovar a qualidade dos seus fornecedores. É uma cadeia, e ela é estimulada pelo Programa. Não é que empresas OEA sejam obrigadas a contratar fornecedores OEA, mas essa tendência é real. Conhecemos, na nossa atuação prática, vários fornecedores; agentes de carga, transportadores e recintos alfandegados, que relutaram, inicialmente, em buscar a certificação OEA e, após obterem, reconhecem plenamente o valor e o ganho que tiveram interna e externamente.

Para as empresas exportadoras, certificadas como OEA Segurança, muito se comenta que grande são as exigências para obterem a certificação e que os benefícios não justificam tais investimentos. Do ponto de vista estritamente financeiro, essa análise pode não revelar a importância de se certificar como OEA S. O fato real é que, na maior parte dos países do mundo, incluindo EUA, Canadá, União Europeia, Austrália, Nova Zelândia e muitos outros, não é a certificação ligada à importação e ao *compliance*, dos programas de TT – *trusted trader*, que tem maior importância. São os programas de segurança da cadeia logística. É aí que se apresentam os maiores desafios para os países com maior representatividade no comércio exterior internacional. A mentalidade, neste sentido, precisa ser alterada. As cadeias globais de valor precisam do nível de controle e segurança exigidos nos programas OEA S, C-TPAT, seguindo os padrões do Marco Safe da OMA. Também na nossa experiência prática com empresas certificadas OEA, vimos a resistência e a dificuldade para obtenção de aprovação para investimentos necessários em controles internos, quando a modalidade

---

Acesso em: 28 jan. 2020). No entanto, alteração promovida no final de 2020 na IN 1.600/2015, que regula a admissão temporária para utilização econômica, incluiu, no seu art. 60, § 4º, II, c, a dispensa de garantia quanto aos tributos suspensos para a empresas certificadas OEA. Tal benefício soma-se a dois que já eram concedidos para atender a exigência de concessão de três dos sete benefícios previstos no AFC. Uma outra variável interessante seria a previsão de dispensa de garantia para outras hipóteses, como, por exemplo, no caso de entrega de produto importado que seja objeto de alguma exigência no curso do despacho de importação. No Regulamento Aduaneiro, em seu art. 571, § 1º, I, há previsão de que, havendo crédito tributário pendente de atendimento no curso do despacho, só é possível o desembaraço da mercadoria mediante oferta de garantia. Ora, considerando o grau de confiabilidade e o baixo grau de risco na atuação do operador OEA, um benefício palpável seria desobrigá-lo também dessa exigência.

da certificação OEA almejada é de segurança. Defendemos a mudança do *mindset* das empresas, destacando que já há compradores globais que perguntam se a empresa que lhe vende/exporta produtos é certificada como OEA. Ademais, é o caso de se pensar em evitar riscos. Imaginemos: como é negativo para a imagem da empresa notícia de que suas cargas foram apreendidas, quando iam ser exportadas, por estarem contaminadas com drogas. Aí, portanto, são dois, entre outros importantes fatores, para se buscar, com energia, o reconhecimento da importância do OEA S.

Quanto à certificação OEA Conformidade, os benefícios são realmente grandes e muito tangíveis. A redução dos custos e dos tempos nas importações é mensurada e comemorada pelos operadores OEA. As hipóteses do despacho sobre águas, o registro sem aguardar parametrização, a prioridade nas análises em canais de verificação amarelo ou vermelho são vantagens que validam a decisão de certificação. Certa feita, ouvindo a palestra de gerente global de aduanas de uma empresa multinacional, com operações em dezenas de países, ele foi enfático em dizer que a empresa buscava se certificar no Brasil, assim que o Programa estivesse em vigência. Isso porque, na visão da empresa, onde ela operasse e houvesse programas OEAs, ela entendia que deveria se certificar. Para eles, o ganho possível de minutos, horas e dias nos seus fluxos justifica sempre os investimentos para ser OEA.

Quanto à certificação na modalidade conformidade, vale a pena algumas reflexões sobre ela, na medida em que ela exige a análise detalhada das operações de importação. É nesse bloco de informações que as empresas revisam os temas mais sensíveis, como classificação e descrição de mercadorias, valoração aduaneira, base de cálculo dos tributos, regimes aduaneiros especiais e regras de origem. Aí também é que o descumprimento de obrigações aduaneiras e tributárias pode trazer maiores ônus financeiros e colocar em avaliação a confiabilidade e o conhecimento dos OEAs de suas operações. Vejamos alguns pontos.

## **2 OEA CONFORMIDADE**

Para obter a certificação na modalidade OEA Conformidade Nível 2, os oito requisitos a serem observados estão descritos no art. 8º da IN 1.985, de 2020, senão vejamos:

Art. 8º Para fins de certificação como OEA-C Nível 1<sup>30</sup> e OEA-C Nível 2, deverão ser cumpridos critérios de conformidade tributária e aduaneira relacionados a:

---

<sup>30</sup> Atualmente, há uma empresa certificada como OEA C Nível 1. Essa modalidade foi utilizada para viabilizar a transição das empresas habilitadas no Programa Linha Azul, que foi extinto com a criação do OEA. Tratava-se de um modo de passagem, em que as empresas Linha Azul manifestavam adesão ao novo Programa OEA e tinham prazo para atender os requisitos dele. Certamente, no futuro, com a migração desta última empresa, a modalidade C1 deve deixar de existir.

- I – descrição completa das mercadorias;
- II – classificação fiscal das mercadorias;
- III – operações indiretas;
- IV – base de cálculo dos tributos;
- V – origem das mercadorias;
- VI – imunidades, benefícios fiscais e suspensões;
- VII – qualificação profissional; e
- VIII – controle cambial.

De forma geral, os operadores precisam apresentar procedimentos de trabalho escrito, de observância obrigatória, para cada um dos itens acima, que contemplam amplamente as principais etapas do processo de exportação e de importação. Significa que os procedimentos de observância obrigatória devem estar em sintonia, observar as normas aduaneiras e preconizar as melhores práticas. Sendo adotadas, mitigaram os riscos de cometimento de infrações às regras aduaneiras e tributárias aplicáveis a todas as etapas dos despachos de exportação e de importação. Se o item estiver sob a responsabilidade de um prestador de serviço, um terceiro, a ele é estendida a obrigação de possuir procedimentos escritos de trabalho e de observância obrigatória e que devem ser avaliados pelo interveniente que deseja se certificar como OEA. É o caso, por exemplo, dos despachantes aduaneiros em relação aos serviços prestados para realizar o despacho aduaneiro em nome do importador. Ele precisará apresentar à empresa contratante, que deseja certificar-se, suas ITs (instruções de trabalho) ou SOPs (*standard operating procedure*) relativas à parte do processo que promove em nome de seu contratante.

A título exemplificativo, vejamos as exigências do critério 4.1 – Descrição de Mercadorias nas declarações aduaneiras, presente no Bloco 4 de informações do QAA – Questionário de Autoavaliação a ser preenchido obrigatoriamente pelos intervenientes com pretensão a serem reconhecidos como OEA Conformidade:

#### 4.1.1 Descrição das mercadorias nas declarações aduaneiras

- a. Procedimento formal (escrito), de aplicação obrigatória, é empregado para descrição das mercadorias nas declarações aduaneiras? Se a operação é executada por terceiros, avaliar a adequação destes ao requisito.
- b. É exercido controle formal e periódico sobre o procedimento, que assegure que as mercadorias são descritas com todas as informações necessárias a sua identificação comercial e classificação fiscal, incluindo seu enquadramento nos desdobramentos da NCM (ex-tarifários, NVE etc.)?
- c. Há registros que evidenciam a execução do controle?

Se respondeu *não* a algum questionamento, adapte seus procedimentos antes de apresentar o requerimento de certificação.

Anexar evidências de execução do controle.

Para fins do disposto neste subcritério, a descrição das mercadorias deve, em conformidade com a legislação aplicável, possibilitar identificação e caracterização das mercadorias, com a precisão necessária.

A avaliação do operador deve abranger, quando for o caso, procedimentos e controles executados de forma terceirizada.<sup>31</sup>

Como verificamos, as interrogações promovem a revisão de procedimentos, a autoavaliação e a melhoria dos processos. O objetivo é que esse ciclo se mantenha, repita-se, que o OEA, mesmo após sua certificação, permaneça reavaliando processos e os aprimorando, dentro de um ciclo de melhoria contínua, de aplicação do PDCA – *plan, do, check, act*<sup>32</sup>.

Para cada um dos requisitos do Bloco 4, dentre os oito listados, teremos o mesmo objetivo, ou seja, teremos interrogações que visam atingir o processo de avaliação e aperfeiçoamento. Vemos, pois, uma profunda avaliação da qualidade do despacho, da correção das descrições (*item 4.1*), envolvendo o banco de dados das empresas, o histórico de cumprimento da legislação e eventuais infrações cometidas; a revisão das NCMs – Nomenclatura Comum do Mercosul adotadas pela Empresa (*item 4.2*), a checagem de eventuais autuações e retenções de carga nos despachos, com exigências de reclassificação fiscal, soluções de consulta feitas, aspectos da valoração aduaneira (*item 4.4*), reflexão sobre a vinculação com a empresa exportadora, adoção dos métodos de valoração de forma correta, com as adições e as exclusões pertinentes; revisão de aspectos de compras e vendas internas, com foco em reconhecê-las corretas à luz da legislação das operações indiretas (*item 4.3*); considerações sobre os regimes aduaneiros especiais (RECOF, *drawback*, admissão temporária, entreposto, entre outros), promovendo a verificação do seu cumprimento e os controles que a empresa possui (*item 4.6*); questionamento sobre a origem das mercadorias e a aplicação de tratamento favorecidos em razão dela (*item 4.5*); o controle das operações cambiais (*item 4.8*), pois as empresas

---

<sup>31</sup> Portaria Coana nº 77, de 11 de novembro de 2020. Critérios do Bloco 4 – conformidade, item 4.1. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-77-de-11-de-novembro-de-2020-289210769>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

<sup>32</sup> O método científico de controle de qualidade e aprimoramento de processos tornou-se popular pelo Professor Dr. W. Edwards Deming, que é considerado, por muitos, o pai do controle de qualidade moderno. O conceito de PDCA baseia-se no método científico, desenvolvido a partir do trabalho de Francis Bacon, em 1620. PDCA (do inglês: *plan-do-check-act* ou *adjust*) é um método iterativo de gestão de quatro passos, utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. É também conhecido como o *círculo/ciclo/roda de Deming*, *ciclo de Shewhart*, *círculo/ciclo de controle*, ou *PDSA* (*plan-do-study-act*). Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo\\_PDCA](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo_PDCA)>. Acesso em: 1º ago. 2021.



veem-se obrigadas a se questionarem sobre a qualidade, o conhecimento e nível de controle que possuem de suas operações. Às vezes identificam infrações desconhecidas, como a adoção de uma classificação tarifária, cuja NCM está em dissonância com solução de consulta já publicada. Em outras situações, verificam erros procedimentais, como a não indicação no preenchimento da DI da vinculação do importador com o exportador. Em outras ocasiões, a oportunidade é de melhorar procedimentos, como definir uma melhor descrição das mercadorias importadas ou exportadas.

Veja-se que todas as demandas incluem ainda a checagem da qualidade profissional. É que o Programa OEA reconhece que colaboradores e profissionais mais qualificados representam um ponto a favor na gestão de risco, eis que menos propensos a cometer erros e, portanto, mais capacitados para reduzir os riscos de infração à legislação aduaneira e tributária. Daí a importância da capacitação, atualização e treinamentos contínuos das equipes, especialmente aqueles que ocupam cargos sensíveis<sup>33</sup> e são pontos focais do Projeto OEA, além dos colaboradores de áreas de comércio exterior e logística internacional.

Vale ainda destacar que todos os critérios, tanto do Bloco 4, relativo à conformidade, quanto do Bloco 3, ligados à *segurança da cadeia logística*, quanto do Bloco 2, necessários à elegibilidade do interveniente, redundarão num processo de gerenciamento de riscos, conforme exigência do item 2.5 do Bloco 2. Do interveniente candidato à certificação espera-se, leia-se, exige-se, por força do art. 16, V, da IN 1.985/2020, que ele possua um processo de gerenciamento de riscos que

estabeleça ações destinadas a identificar, analisar, avaliar, priorizar, tratar e monitorar eventos com potencial impacto negativo no cumprimento de requisitos dos critérios compreendidos na respectiva modalidade de certificação.<sup>34</sup>

O processo deve ser atualizado periodicamente e gerar evidências da sua execução, não podendo, pois, ser um processo formal, para ser apresentado quando da visita de validação dos Auditores da Equipe OEA da Receita Federal do Brasil. Deve ser dinâmico e utilizado na rotina do

---

<sup>33</sup> Definição normativa de uma inovação trazida pelo Programa OEA. As organizações que visam obter a certificação OEA, em qualquer das modalidades, precisam avaliar o seu quadro de colaboradores diretos e indiretos visando reconhecer aqueles que ocupam os denominados cargos sensíveis. A definição da norma aplicável: “São considerados sensíveis cargos com atribuições cujo desempenho possa afetar o atendimento aos níveis de conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA, em termos de segurança da cadeia logística ou de cumprimento de obrigações tributárias e aduaneiras” (Portaria Coana nº 77, de 11 de novembro de 2020. Critérios do Bloco 2 – Elegibilidade, item 2.4. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-77-de-11-de-novembro-de-2020-289210769>>. Acesso em: 2 ago. 2021).

<sup>34</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-77-de-11-de-novembro-de-2020-289210769>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

OEA, atualizado anualmente ou sempre que necessário. Sua implementação pode seguir metodologia da ISO 31000, norma criada pela *International Organization for Standardization* para estabelecer princípios e orientações gerais sobre gestão de riscos<sup>35</sup>.

### 3 OEA E AS INFRAÇÕES E PENALIDADES ADUANEIRAS

Diante do nível de aderência dos operadores certificados, como OEA Conformidade Nível 2, às melhores práticas, traduzidas na sua adequação a elevados padrões de *compliance*, na existência dos processos de trabalho para cada um dos oito requisitos do Bloco 4, na existência de robusto processo de gerenciamento de riscos, requisito de observância obrigatória, e considerando que, para serem validados e reconhecidos como OEA, comprovam todas essas evidências e devem mantê-las, podem-se afirmar que tais operadores ocupam a melhor posição na pirâmide de gestão de riscos do Compêndio da OMA, ou seja, são *aqueles voluntariamente cumpridores de suas obrigações*. Não só procuram e buscam, continuamente, ser cumpridores das obrigações legais, como também, ao identificarem erros, reconhecem-nos e corrigem-nos, aperfeiçoando o processo.

É indubitável que são operadores de comprovada boa-fé. Quando cometem uma infração à legislação, uma certeza que se tem é de que não agiram com dolo, com o intuito de burlar as normas, de serem motivados pela má-fé. Se esse elemento volitivo estivesse presente, tal operador não mereceria ter obtido e não merece manter a certificação OEA. Esse selo representa um operador parceiro da Aduana;. portanto, eventuais ilegalidades, ou seja, infrações a alguma norma, são involuntárias, fruto mesmo de algum erro operacional, ou procedimento, um descuido, ou caso fortuito, que será identificado e corrigido.

Neste sentido, vale a reflexão sobre as penalidades a que estão sujeitos os operadores OEA. Vale incluir, nesta mesma página de avaliação, os preceitos da Convenção de Quioto Revisada e do Acordo de Facilitação Comercial, relacionados às sanções diante de infrações. Vejamos. A legislação brasileira prevê multas de 75% para não recolhimento de tributos, quando objeto de cobrança de ofício por parte da Autoridade Aduaneira (art. 44 da Lei nº 9.430/1996 e art. 725, do Regulamento Aduaneiro). Prevê penalidades de 1% sobre o valor aduaneiro, nos termos do art. 711 do Regulamento Aduaneiro, quando ocorrer a classificação incorreta de produtos, quando se quantifica incorretamente na medida estatística definida pela Receita Federal e quando o importador, ou beneficiário de regime aduaneiro especial erra ou deixa de prestar qualquer informação de natureza administrativa-tributária, cambial ou comercial. Além disso, *ad exemplum*, no caso de descumprimento de prazos em regimes

---

<sup>35</sup> As orientações desenvolvidas pela Equipe OEA encontram-se no seguinte endereço: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/espaco-do-operador-oea/biblioteca-do-oea/apresentacoes-oea/orientacoes-gr>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

aduaneiros especiais, como na admissão temporária, está prevista a aplicação de multa de 10% sobre o valor aduaneiro (art. 709 do RA). Todas essas penalidades são aplicadas de forma objetiva, indistintamente, a OEAs e não OEAs, sendo irrelevante se age com dolo, ou não, por força do critério objetivo adotado no capítulo das infrações e penalidades aduaneiras da nossa legislação. É o que se encontra previsto no art. 94 do Decreto-Lei nº 37/1966 e no art. 673 do Regulamento Aduaneiro.

No entanto, a leitura atenta do dispositivo da Convenção de Quioto Revisada, qual seja, o artigo 3.39, prediz a necessidade de rever as infrações a que os operadores OEA estão sujeitos. A premissa de sua atuação é a boa-fé; portanto, a eles, em atenção à Convenção de Quioto Revisada, não deveriam ser aplicadas penalidades excessivas. Vejamos o dispositivo a que nos referimos:

As Administrações Aduaneiras não aplicarão penalidades excessivas em casos de erros, se ficar comprovado que tais erros foram cometidos de boa-fé, sem intenção fraudulenta ou grosseira. Quando as Administrações Aduaneiras considerarem necessário desencorajar a repetição desses erros, poderão impor uma penalidade que não deverá, contudo, ser excessiva ao efeito pretendido.

A multa de ofício de 75% por não recolhimento de tributo praticamente dobra o valor do tributo. No caso das empresas OEA, em relação às quais a boa-fé é pré-requisito para terem obtido essa qualificação e que não há intenção fraudulenta, podemos avaliar se ela não se enquadra no rol das penalidades excessivas.

Além dessa reflexão e reavaliação, propomos também avaliar a possibilidade de os operadores OEA serem alertados de eventuais indícios de irregularidade, de erros ou inconsistências detectadas, antes de qualquer procedimento fiscal que levaria à aplicação da referida multa de 75%. Neste sentido, seria interessante que a eles, ou seja, às empresas OEA C2, pudessem sempre ser aplicadas as premissas que, atualmente, a Receita Federal do Brasil aplica no PNMA – Programa Nacional da Malha Aduaneira<sup>36</sup>.

O PNMA é um programa de vanguarda, como o Programa OEA, que visa promover a autorregularização por parte dos contribuintes. É mais um exemplo de mudança de paradigma na relação entre a Aduana e o setor privado. De acordo com a Portaria nº 76/2020 da Coana, havendo sinais de inconsistências em informações prestadas à Secretaria da Receita Federal, o contribuinte é comunicado e tem a opção de promover a sua denúncia espontânea, recolhendo eventuais diferenças de tributos sem a aplicação da multa de ofício<sup>37</sup>, desde que não haja qualquer indício de fraude. O

---

<sup>36</sup> Portaria Coana nº 76/2020, artigo disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113872>>.

<sup>37</sup> O instituto da denúncia espontânea tributária, no art. 138 do CTN, e aduaneira, no art. 102 do Decreto-Lei nº 37/1966, permitem o reconhecimento de eventual infração à respectiva legislação com

PNMA prestigia e valoriza a boa-fé e dá oportunidade ao contribuinte de promover sua autorregularização, antes do início de uma ação fiscal e o consequente fim da espontaneidade previsto no art. 7º do Decreto Federal nº 70.235/1972.

Reforçam os pontos acima os dispositivos do AFC – Acordo de Facilitação Comercial que tratam das infrações e penalidades. No seu art. 6º, item 3, sob o título de disciplinas sobre penalidades, vemos, especialmente no item 6.3.3, a preocupação em que as penalidades sejam aplicadas com avaliação dos fatos e circunstâncias do caso e que sejam compatíveis com o grau e gravidade da infração. Conjugando os institutos, premissas e conceitos do Programa OEA e dos tratados internacionais internalizados; CQR/OMA e AFC/OMC, os OEAs brasileiros podem ter um tratamento diferenciado, aplicando-se lhes, em todos os casos, o modelo do PNMA. Tal benefício, além de ser agregado ao rol dos já existentes em favor dos OEAs brasileiros, afigura-se aderente ao conceito do Programa Brasileiro da Malha Aduaneira.

A título de exemplo, vejamos as soluções de consulta que alteram uma classificação tarifária anteriormente aceita como correta. De ordinário, os importadores estarão sujeitos a terem seus despachos de importação desse produto interrompidos, bem como ser lhes exigida a reclassificação do produto com aplicação de multa de ofício de 75% em relação à diferença de tributos decorrente. Essa multa é passível de redução pela metade, no curso do despacho, se houver o pagamento da exigência sem discussão. Ademais, nesses casos, é aplicada a multa de 1% sobre o valor aduaneiro por classificação inexata.

Em relação às operações já desembaraçadas com a NCM alterada pela nova solução de consulta, pode ser iniciado um procedimento de revisão aduaneira, nos termos dos arts. 54 do Decreto-Lei nº 37/1966 e do 638 do Regulamento Aduaneiro, para verificação das importações realizadas nos últimos cinco anos. O procedimento poderá culminar com a constituição de crédito tributário, inclusa a multa de ofício de 75% e a multa de 1% sobre o valor aduaneiro dos produtos importados. Diante de todo esse quadro, em que de um lado se encontra a comprovada, atestada e reconhecida boa-fé do operador OEA, de outro o grau das tais penalidades, a existência de um Programa Nacional de Malha Aduaneira e as previsões da CQR/OMA e do AFC/OMC, seria o caso de se comunicar previamente a esse interveniente a mudança de classificação tarifária a partir da solução de consulta publicada. A partir daí, caberia ao OEA C2 avaliar a sua realidade, concordando com a nova NCM, apurando e recolhendo as diferenças tributárias pretéritas, com os acréscimos moratórios inerentes à espontaneidade, ou, caso não concorde com a nova NCM, adotar uma medida

---

o recolhimento integral da diferença pecuniária, acrescida de multa de mora e juros, sem aplicação da multa de ofício. A jurisprudência dos tribunais afasta a multa de mora por aplicação do instituto quando o pagamento da diferença se dá de forma integral, não o fazendo quando se trata de denúncia espontânea seguida de pagamento parcelado da diferença denunciada. (REsp 1149022/SP, 1ª S., Rel. Min. Luiz Fux, DJ 09.06.2010)

compatível e legítima para defesa dos seus interesses. Nessa hipótese, ciente de que, por dever de ofício, fica facultado o início do procedimento fiscal, com a consequente lavratura do auto de infração, com aplicação da multa de ofício. A adoção dessa sistemática valoriza a relação de confiança e cumplicidade no objetivo de cumprimento das normas aduaneiras e tributárias, permitindo ao OEA C2 sua autorregularização, em ambiente de espontaneidade, sujeito à multa de mora e juros. Se o objetivo é manter a regularidade e sem aumentar a arrecadação por aplicação de sanções maiores do que as que as necessárias, seguir o conceito do PNMA para os indícios de infrações apuradas em relação aos operadores OEA é muito recomendável.

Sobrepesando a essência do Programa OEA e o grau de *compliance* desses intervenientes, defendemos, em relação aos operadores OEAs, as seguintes proposições:

- Comunicação prévia aos operadores OEA de qualquer indício de irregularidade ou infração, concedendo-lhes prazo para autorregularização, seguindo o modelo previsto no PNMA – Programa Nacional da Malha Aduaneira.
- Dispensa de exigência de garantia para empresas OEA no caso de retenção de carga no curso do despacho aduaneiro, em razão de alguma divergência que imponha diferença de valores a serem recolhidos (Decreto-Lei nº 37/1966, art. 51, § 1º e Regulamento Aduaneiro, art. 571, § 1º, I).

Tais medidas, se implementadas, não temos dúvidas, viriam a reforçar a confiança e estimular os operadores já certificados a se manterem no Programa. Terá efeito também, como mais um benefício e atrativo, para os operadores não OEA decidirem-se pela certificação.