IV CONGRESSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO E ADUANEIRO DA RECEITA FEDERAL

Tributação, Inteligência e Justiça Fiscal

Risco dos intervenientes aduaneiros e governança: equilíbrio entre sigilo fiscal e transparência.

Governança aduaneira sob tensão: O paradoxo do sigilo e da transparência / proteção e vulnerabilidade

Luciana Mattar Vilela Nemer

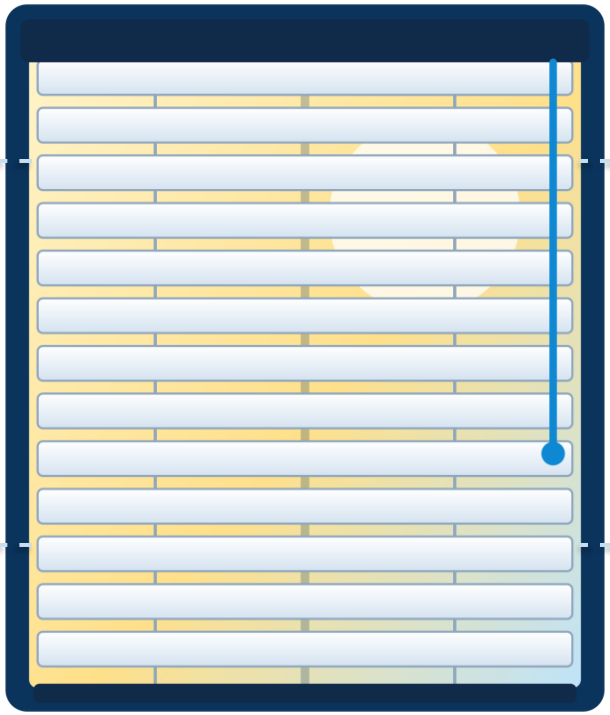


Quatro palavras na mesma cena

Antes das histórias, vale olhá-las juntas.

01
INTERVENIENTE

02
GOVERNANÇA



03
SIGILO FISCAL

04
TRANSPARÊNCIA

“É na fricção entre elas que o problema aparece.”

Interveniente e governança

Quem a disciplina aduaneira alcança, e como se organiza a conformidade.

INTERVENIENTE ADUANEIRO

Pessoa vinculada, direta ou indiretamente, a uma operação de comércio exterior.

- Importador
- Exportador
- Despachante
- Transportador
- Agente de carga
- Op. portuário

… e outros: rol exemplificativo, com cláusula aberta.

Lei 10.833/2003, art. 76, § 2º (para os efeitos do art. 76)

GOVERNANÇA

Avaliar, direcionar e monitorar a gestão e o cumprimento das obrigações.



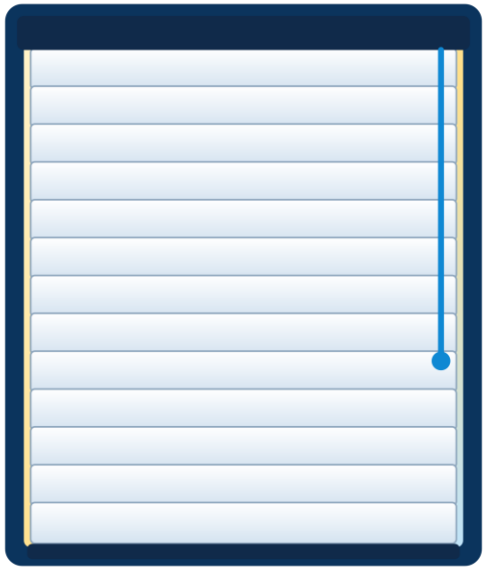
OEA · gestão de riscos | **CONFIA · política fiscal**

Sem definição aduaneira autônoma. A LC 225/2026 elevou a estrutura de governança exigida.

Dec. 9.203/2017, art. 2º, I · LC 225/2026, arts. 19 e 33

Sigilo fiscal e transparência

Duas posições da mesma lâmina: a tutela da informação e o dever de acesso e previsibilidade.



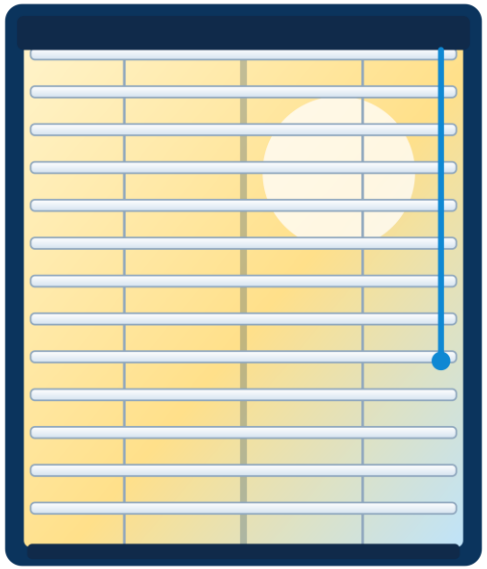
fechada

SIGILO FISCAL

Dever da Fazenda de não divulgar dados sobre a situação econômica, financeira e os negócios do contribuinte ou de terceiros.

Direito expresso do contribuinte na LC 225/2026.

CTN, art. 198 · LC 225/2026, art. 4º, XIII



aberta

TRANSPARÊNCIA

Dever da Administração e dos órgãos que decidem conflitos aduaneiros de:

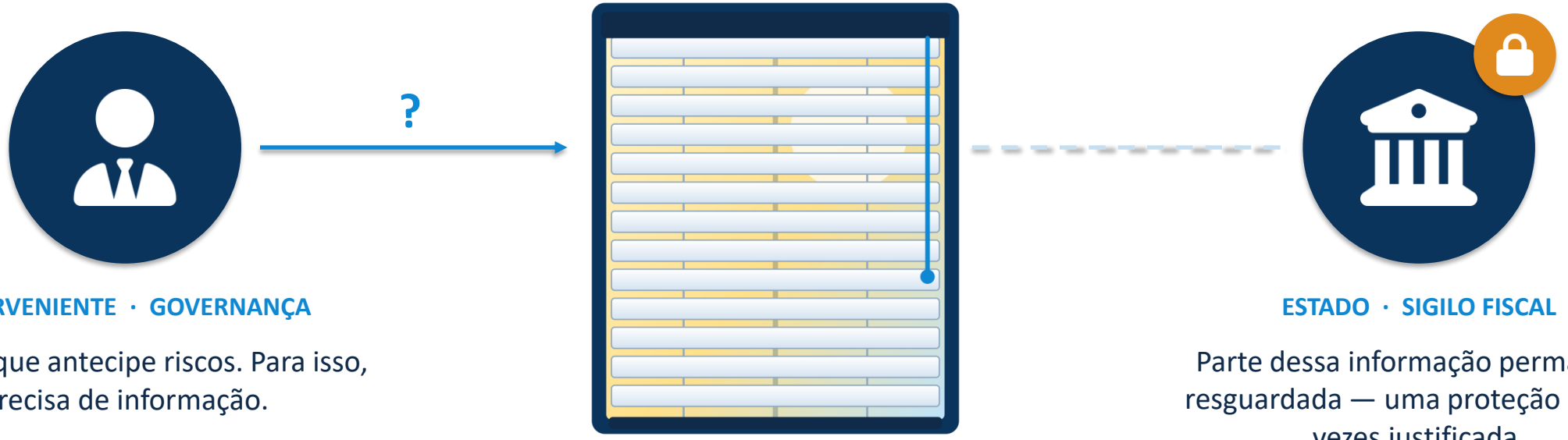
- **publicar de forma acessível**
- **ouvir antes de decidir**
- **dar previsibilidade ao operador**

AFC/OMC, arts. 1º–5º · LC 225/2026, arts. 3º, 6º, 7º, 20 e 23

LC 225/2026: dever mútuo de transparência Interveniente ⇄ Administração

Prevenção exige informação

A tensão surge quando antecipar riscos depende de informações protegidas pelo Estado.



INTERVENIENTE · GOVERNANÇA

Exige-se que antecipe riscos. Para isso, precisa de informação.

ESTADO · SIGILO FISCAL

Parte dessa informação permanece resguardada — uma proteção muitas vezes justificada.

Transparência: a ponte, com limites nem sempre nítidos

Às vezes, a informação está do outro lado da persiana.

CASOS PRÁTICOS

Três casos, uma mesma tensão

O acesso à informação sob três perspectivas da atividade aduaneira.



01

Investigações de origem não preferencial

Como antecipar riscos se a instauração não é divulgada ao mercado?



02

Poder de investigar × dever de cooperar

Até onde vai o dever de apresentar documentos que o importador não detém?



03

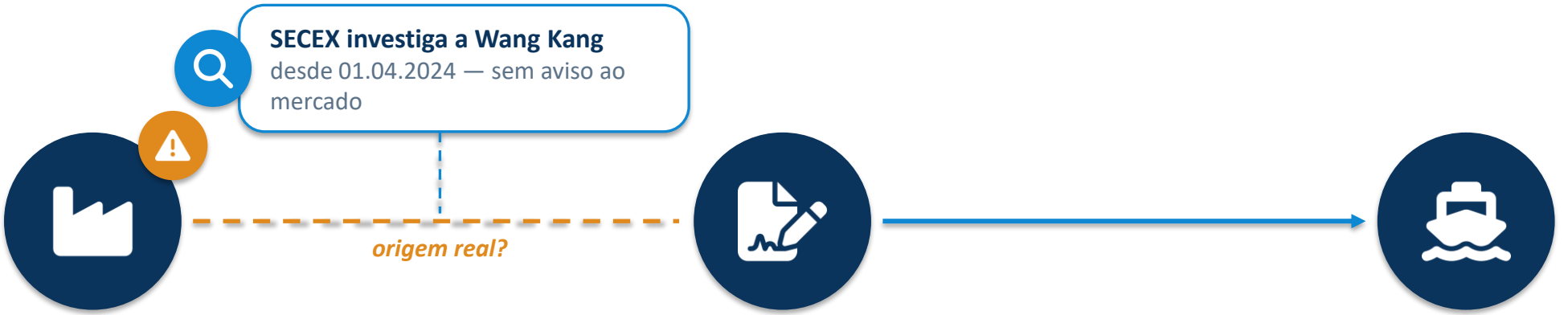
Publicidade no contencioso aduaneiro

Poderia o rito condicionar o acesso ao conteúdo decisório?

Três situações em que o acesso à informação condiciona decisões e responsabilidades.

Publicidade nas investigações de origem não preferencial

Como antecipar riscos se a instauração da investigação não é divulgada ao mercado?



China

Mesmo produto, se chinês: sujeito a antidumping

Camboja

Origem declarada pelo exportador e pela certificadora

Brasil

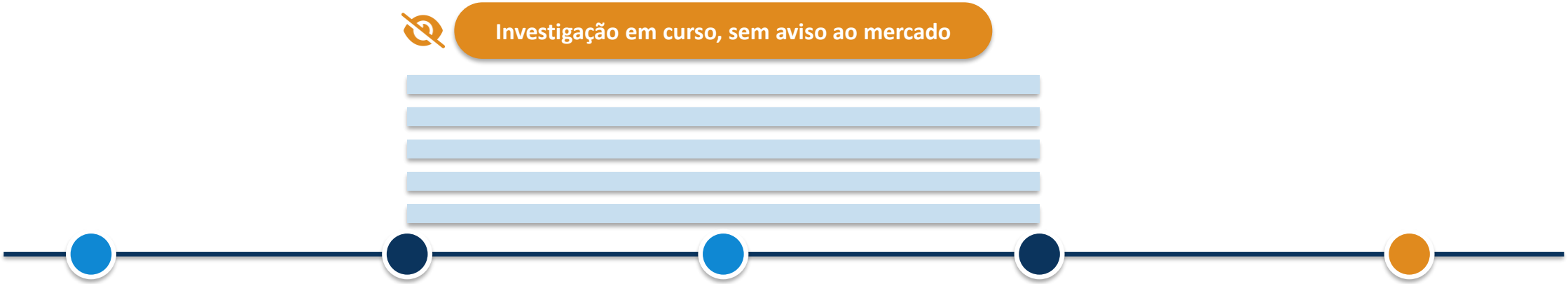
Importação de sais de ácido cítrico

03.02.2025 · Alerta de malha aduaneira: o importador toma ciência do histórico.

Não era um alerta público ignorado: era informação útil que ainda não estava disponível ao mercado.

A cronologia do caso

A informação estatal relevante não estava disponível quando a operação foi estruturada.



Mar/2024
Negociação e embarque da mercadoria

01.04.2024
Investigação de origem instaurada

24.04.2024
DI registrada, origem declarada: Camboja

27.06.2024
Portaria SECEX nº 330: origem desqualificada, determinada "China"

03.02.2025
Alerta de malha: importador toma ciência da investigação e do resultado

O mercado só soube da abertura quando soube do encerramento.

Portaria SECEX nº 330/2024 · cronologia reconstruída a partir do caso concreto

Houve descumprimento do dever legal de publicidade?

A hipótese intuitiva, testada à luz da arquitetura normativa do procedimento.

Comunicação dirigida às partes: **prevista**

Publicação geral da abertura: **não exigida**

Portaria SECEX nº 87/2021

Início comunicado às partes interessadas. Resultado final publicado por Portaria.

Lei nº 12.546/2011

Produtor estrangeiro notificado do início. Sem comando de publicação geral da abertura.

Acordo sobre Regras de Origem (OMC)

Não exige publicidade geral da instauração; combina transparência e proteção da informação individualizada.

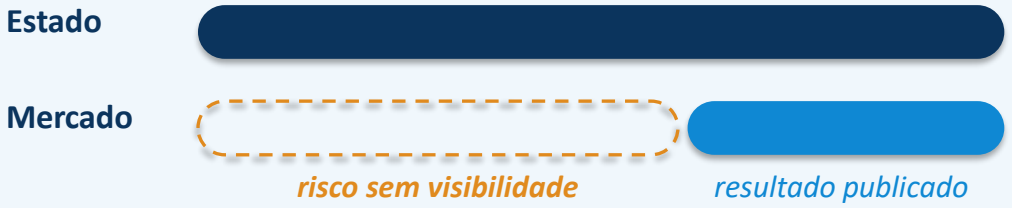
Conclusão: não se identifica obrigação de publicidade geral da abertura cuja inobservância possa ser imputada à SECEX.

Portaria SECEX nº 87/2021 · Lei nº 12.546/2011 · Acordo sobre Regras de Origem da OMC

O problema está no desenho da regra

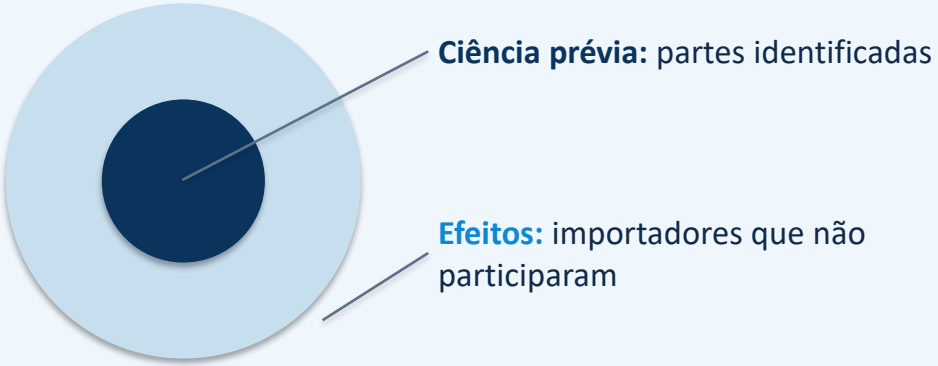
Uma tensão estrutural entre prevenção privada e visibilidade pública do risco.

ASSIMETRIA TEMPORAL



O Estado identifica e investiga o risco antes de o mercado poder conhecê-lo.

ASSIMETRIA SUBJETIVA



A ciência alcança poucos; os efeitos podem alcançar muitos.

Exige-se governança para antecipar riscos, mas a informação pode chegar só depois que o risco se concretizou.

Poder de investigar vs. dever de cooperar

Caso de aeronave usada importada dos EUA · suspeita de subvaloração aduaneira



Intimação Fiscal
Fatura de aquisição da aeronave pelo exportador junto ao fornecedor francês.

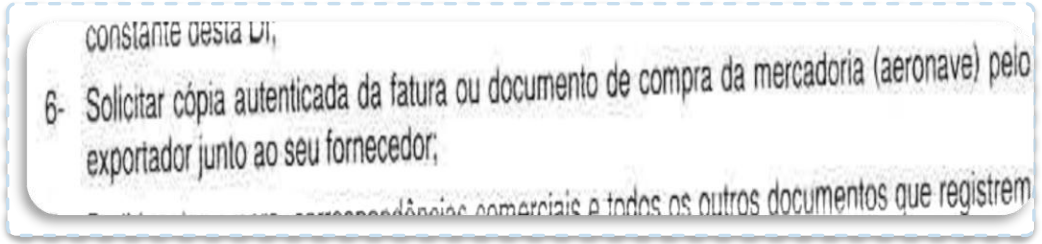
Intimação Fiscal
Formação do preço e extratos de todas as contas bancárias do exportador.

A exigência alcançava documentos da esfera de terceiros estrangeiros.

Caso Piper Seneca V · Intimações nº 059 e nº 061, de 2015

As intimações e os pedidos de cooperação

INTIMAÇÃO

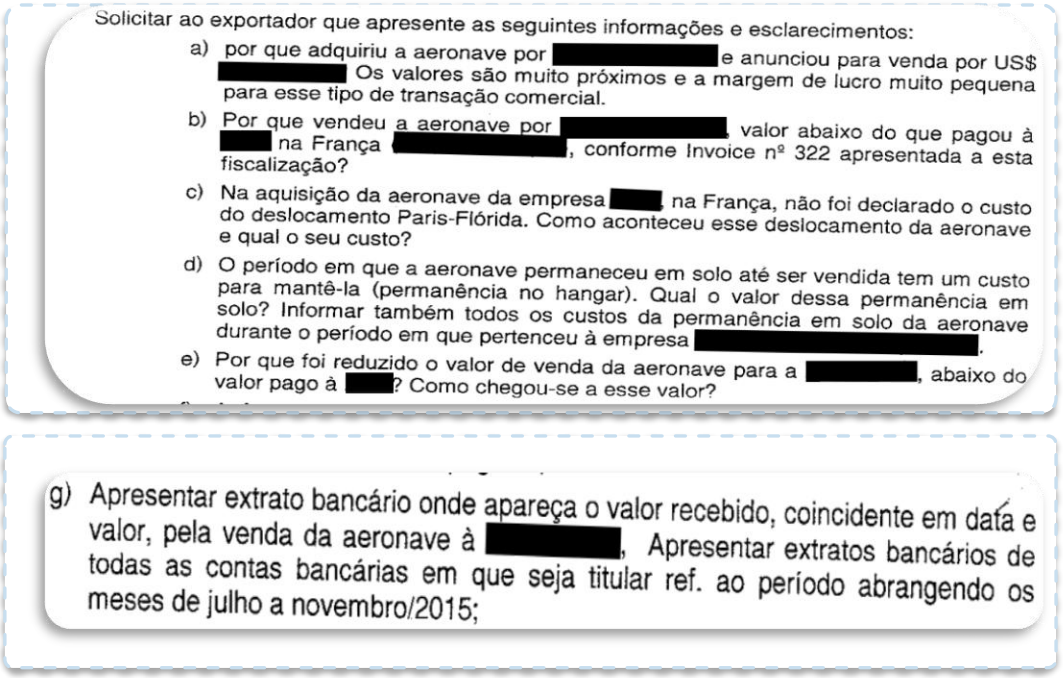


constante desta DI;

6- Solicitar cópia autenticada da fatura ou documento de compra da mercadoria (aeronave) pelo exportador junto ao seu fornecedor;

correspondências comerciais e todos os outros documentos que registrem

INTIMAÇÃO



Solicitar ao exportador que apresente as seguintes informações e esclarecimentos:

a) por que adquiriu a aeronave por [redacted] e anunciou para venda por US$ [redacted] Os valores são muito próximos e a margem de lucro muito pequena para esse tipo de transação comercial.

b) Por que vendeu a aeronave por [redacted], valor abaixo do que pagou à [redacted] na França [redacted], conforme Invoice nº 322 apresentada a esta fiscalização?

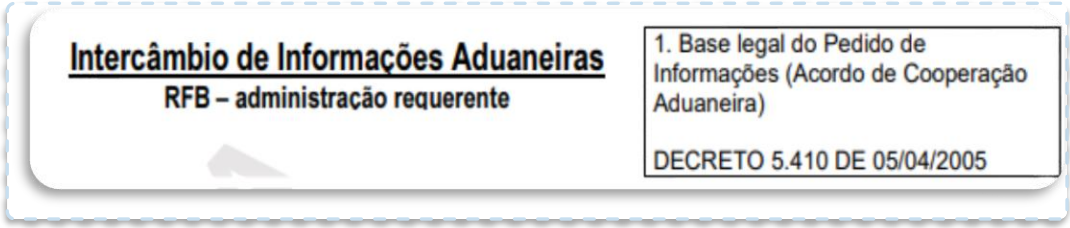
c) Na aquisição da aeronave da empresa [redacted] na França, não foi declarado o custo do deslocamento Paris-Flórida. Como aconteceu esse deslocamento da aeronave e qual o seu custo?

d) O período em que a aeronave permaneceu em solo até ser vendida tem um custo para mantê-la (permanência no hangar). Qual o valor dessa permanência em solo? Informar também todos os custos da permanência em solo da aeronave durante o período em que pertenceu à empresa [redacted].

e) Por que foi reduzido o valor de venda da aeronave para a [redacted], abaixo do valor pago à [redacted]? Como chegou-se a esse valor?

g) Apresentar extrato bancário onde apareça o valor recebido, coincidente em data e valor, pela venda da aeronave à [redacted], Apresentar extratos bancários de todas as contas bancárias em que seja titular ref. ao período abrangendo os meses de julho a novembro/2015;

PEDIDO DE INFORMAÇÕES AOS EUA



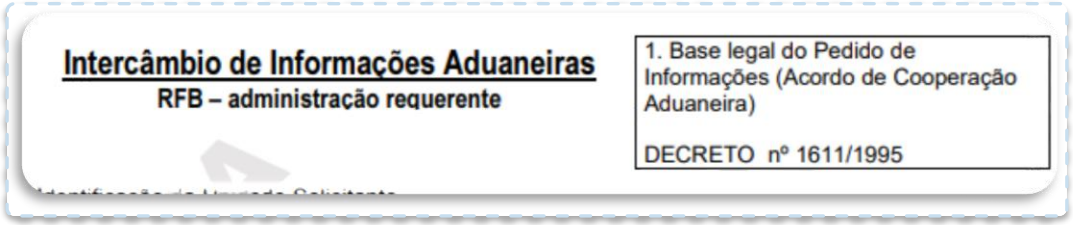
Intercâmbio de Informações Aduaneiras

RFB – administração requerente

1. Base legal do Pedido de Informações (Acordo de Cooperação Aduaneira)

DECRETO 5.410 DE 05/04/2005

PEDIDO DE INFORMAÇÕES À FRANÇA



Intercâmbio de Informações Aduaneiras

RFB – administração requerente

1. Base legal do Pedido de Informações (Acordo de Cooperação Aduaneira)

DECRETO nº 1611/1995

Sigilo funcional e acesso da defesa

O dever de fornecer informações convive com o acesso da defesa ao que já está documentado.

Mandado de Segurança · o TRF manteve, por unanimidade, o acesso integral ao procedimento administrativo.



JÁ DOCUMENTADO → ACESSO

A invocação genérica do sigilo funcional não basta para negar acesso.

DILIGÊNCIA EM CURSO → RESERVA POSSÍVEL

Quando houver risco concreto à sua eficácia, com fundamentação concreta.

Investigar exige instrumentos. Cooperar pressupõe acesso ao que se deve fornecer.

A limitação da publicidade no contencioso aduaneiro

Poderia o rito condicionar a garantia de acesso ao conteúdo decisório?

RITO ORDINÁRIO	PEQUENO VALOR	PENALIDADES ADUANEIRAS
DRJ colegiada	DRJ monocrática	CEJUL / ENAJ
↓	↓	↓
CARF	Turma Recursal	Câmara Recursal
↓		
CSRF (se cabível)		

Publicação do inteiro teor

Divulgação por ementário

Há procedimentos que se encerram sem divulgação pública regular do inteiro teor da decisão.

Portaria MF nº 20/2023, art. 47 · Portaria Normativa MF nº 1.005/2023, art. 39 · RICARF

A mesma infração-base, dois percursos

No dano ao Erário, a disponibilidade da mercadoria pode determinar o percurso processual.

Dano ao Erário
DL 1.455/1976, art. 23

Mercadoria disponível → **Perdimento**
Sanção sobre a própria mercadoria → **Rito especial**
CEJUL / ENAJ → Câmara Recursal

A possibilidade material de atingir o bem desloca a controvérsia entre regimes decisórios distintos.

Não localizada · consumida · revendida → **Multa substitutiva**
Equivalente ao valor aduaneiro → **Processo ordinário**
DRJ → CARF (Decreto 70.235/1972)

O que essa diferença representa para a publicidade dos fundamentos e a previsibilidade do contencioso?

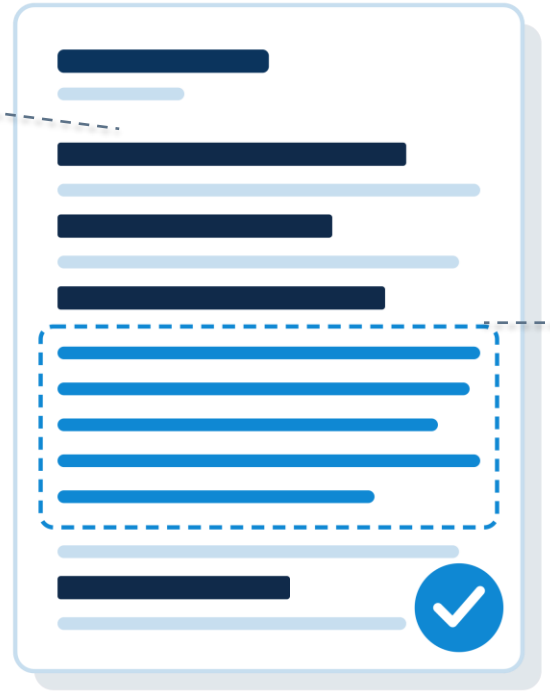
Decreto-Lei nº 1.455/1976, art. 23 e § 3º · Decreto nº 70.235/1972

Proteger dados e tornar decisões compreensíveis

Aperfeiçoar a publicidade decisória exige distinguir informações reservadas e razões de decidir.

SIGILO FISCAL

Resguardar informações legalmente protegidas do contribuinte.



PUBLICIDADE DECISÓRIA

Tornar acessíveis os fundamentos jurídicos não sujeitos a sigilo.

Não se trata de divulgar tudo, mas de distinguir o que deve permanecer protegido do que pode ser conhecido.

TRANSPARÊNCIA RESPONSÁVEL · COERÊNCIA DECISÓRIA · SEGURANÇA JURÍDICA

CONCLUSÃO

Três histórias. Três assimetrias

O ponto comum não está em falhas individuais, mas nas escolhas de desenho dos procedimentos.



TEMPO

O Estado sabe antes. O mercado sabe depois.



DIREÇÃO

Exige-se informação de quem não a detém — e restringe-se o acesso ao que já está documentado.



MEMÓRIA

O sistema decide, mas nem sempre expõe suas razões.

Se o problema está no desenho, o desenho pode ser revisto.

Não se trata de enfraquecer o sigilo, mas de calibrar sua relação com a prevenção.

Quem será atingido — e quando ficará sabendo?

A ciência do risco deveria ser ponderada à luz do alcance potencial de seus efeitos.

ALCANCE DOS EFEITOS

Uma decisão pode repercutir sobre quem não participou do procedimento.

A publicidade ex post pode chegar quando a prevenção já perdeu a oportunidade.



ALCANCE DA INFORMAÇÃO

Um sinal mínimo de verificação em curso pode orientar a gestão do risco.

Produto **Produtor** **País**

Sem revelar dados confidenciais da investigação.

Divulgar a existência do risco não equivale a expor o conteúdo protegido da apuração.

Quem tem a informação — e como obtê-la?

A cooperação deve seguir a disponibilidade da informação e os instrumentos próprios de cada sujeito.

DO INTERVENIENTE → A própria operação: documentos, preço e registros sob seu controle.

DO TERCEIRO ESTRANGEIRO → Dados de fornecedor ou exportador, pelos canais de cooperação institucional.

AO INVESTIGADO → Acesso ao que já está documentado, ressalvada a reserva concretamente justificada.

O poder de investigar não se transfere automaticamente ao particular.

O que o sistema precisa lembrar em público?

A proteção da identidade não exige, por si só, a invisibilidade de toda fundamentação decisória.



Decisão

íntegra, com dados sigilosos

Anonimização

expurgo · prevenção de reidentificação

Versão pública

razões de decidir acessíveis

PROTEGER O QUE É RESERVADO

Identidades, segredos comerciais e dados legalmente sigilosos.

DAR ACESSO AO QUE PODE SER PÚBLICO

Razões de decidir não sigilosas: previsibilidade e coerência.

É possível resguardar dados e ampliar o conhecimento público dos critérios decisórios.

Versões públicas: proposta de aperfeiçoamento institucional, respeitados os sigilos e ritos aplicáveis.

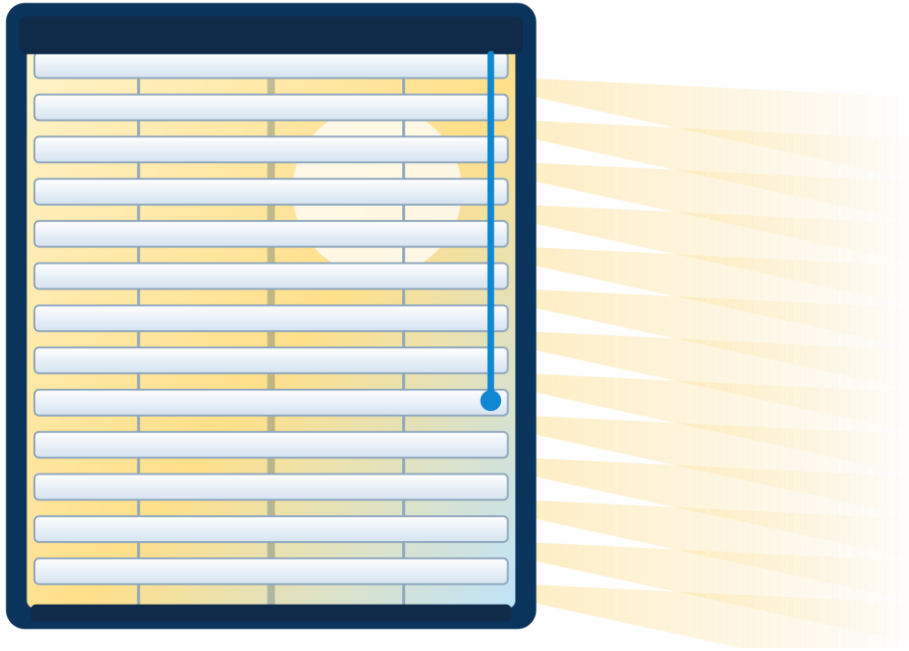
CONCLUSÃO

Da tensão ao equilíbrio — regular a persiana

Sigilo legítimo e transparência responsável não são extremos incompatíveis.

PROTEGER

- investigações eficazes
- informações empresariais sensíveis
- direitos dos contribuintes



DAR VISIBILIDADE

- riscos relevantes
- meios adequados de cooperação
- fundamentos decisórios não sigilosos

Não se monitora o que não se vê.

A transparência exigida do contribuinte ganha autoridade quando a Administração também a pratica.