

# **CONVENÇÃO DE QUIOTO**

## **ANEXO GERAL DIRECTIVAS**

### **Capítulo 10**

## **RECURSOS EM MATÉRIA ADUANEIRA**

(Versão Julho/2000-Actualizações Dez/ 2010)



**ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS**

## ÍNDICE

1. Introdução-----	3
2. Direito de recurso -----	3
3. Forma e fundamentos do recurso -----	6
4. Apreciação do recurso-----	8
5. Conclusão-----	9
Apêndice -----	10

## **1. Introdução**

Como princípio geral da Convenção de Quioto, todos os assuntos aduaneiros devem ser tratados de forma transparente e equitativa. Em consequência disso, há um princípio geral segundo o qual, a todos os que lidam com matérias aduaneiras deve ser dada a oportunidade de apresentarem um recurso sobre qualquer assunto. Na prática, poderão surgir situações em que decisões ou omissões das Alfândegas não são aceites pelas pessoas directamente interessadas, daí que se mostra importante a adopção de disposições que permitam obter, a seu pedido, explicações acerca dos fundamentos da decisão ou omissão e o direito de recurso perante a autoridade competente. Esta autoridade poderá ser a própria Alfândega, uma outra autoridade administrativa, outros mediadores, uma jurisdição especializada e, em última instância, uma autoridade judicial.

Este direito de recurso garante a protecção dos particulares contra as decisões tomadas pelas Alfândegas que não estejam em conformidade com as leis e regulamentos da administração aduaneira e cuja gestão e aplicação são da sua responsabilidade. Igualmente garante a protecção dos particulares contra omissões sobre qualquer matéria. Por outro lado, a revisão por uma autoridade competente das decisões ou omissões impugnadas e a decisão da revisão pode vir a ser um meio adequado de assegurar a aplicação uniforme das leis e regulamentos. Dependendo do sistema jurídico do país em causa, estas decisões podem ou não constituir um precedente legal ou interpretação oficial dos casos em disputa que poderão ser usadas na resolução de casos semelhantes ou análogos.

As disposições constantes deste Capítulo prevêm um procedimento de recurso transparente e em várias etapas. Tem por objectivo evitar que as pessoas afectadas pelas decisões das Alfândegas não se sintam vítimas. Mais ainda, a possibilidade de submeter, em última instância, um recurso perante uma autoridade judicial independente, confere aos cidadãos e às empresas a confiança nas instituições governamentais e, em particular, na Administração Aduaneira. Os princípios constantes nas disposições deste Capítulo estão igualmente em conformidade com o Artigo 11 do Acordo do GATT/OMC sobre o valor aduaneiro.

O presente Capítulo abrange os recursos sobre todas as questões relativas às leis e regulamentos que as Alfândegas são responsáveis de administrar e aplicar, nomeadamente as questões de classificação pautal, origem e valor aduaneiro, bem como os recursos contra as disposições de carácter geral. Porém, não inclui recursos em matéria penal nem os recursos contra simples decisões das autoridades aduaneiras que não tenham carácter obrigatório.

## **2. Direito de Recurso**

### **Norma 10.1**

*A legislação nacional deverá prever o direito de recurso em matéria aduaneira.*

Esta Norma estipula que a legislação nacional deve prever o direito de recurso em matéria aduaneira. Isto é importante para que não exista dúvida quanto à existência deste direito.

O procedimento de recurso deve ser claramente descrito na legislação e os requisitos e procedimentos legais para a sua instrução prontamente disponibilizados aos operadores comerciais e ao público em geral. A forma como tais requisitos e procedimentos podem ser divulgados está detalhada nas Directivas do Capítulo 9 do Anexo Geral relativo a informações, e decisões comunicadas pelas Alfândegas.

Conforme estipulado no Artigo 2 do Corpo da Convenção de Quioto, as Alfândegas podem sempre criar maiores facilidades do que o estipulado neste capítulo em matéria de recurso.

### **Norma 10.2**

*Qualquer pessoa que seja directamente afectada por uma decisão ou omissão das Alfândegas terá o direito de interpor recurso.*

Esta disposição assegura o direito de recurso a qualquer pessoa afectada por uma decisão ou omissão das Alfândegas. Cabe a cada Administração Aduaneira definir na sua legislação a noção de “*pessoa directamente afectada*” em matéria de direito de recurso. Tais pessoas podem ser, por exemplo, importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores e viajantes.

De forma a evitar confusão, a legislação nacional deve especificar os tipos de decisões e omissões que podem ser objecto de recurso. Geralmente, aqui incluem-se decisões em relação ao valor aduaneiro, à classificação pautal e às regras de origem, bem como questões que afectam os viajantes.

Uma omissão, por outro lado, ocorre geralmente quando as Alfândegas não cumprem as suas obrigações à luz da legislação nacional ou daquilo que foi acordado com os interessados. Por exemplo, a demora por parte das Alfândegas no processamento de determinada transacção dentro do prazo estabelecido pode acarretar direitos e taxas suplementares ao importador devido à alteração da taxa de câmbio que pode variar de um período para o outro. O importador poderá, igualmente, ser obrigado a pagar sobrestadia (*demurrage*) ou outras taxas suplementares de armazenagem. Um outro exemplo pode ser quando as Alfândegas não tenham respondido ou fornecido, dentro de um prazo razoável ou previsto, às informações específicas solicitadas pelo importador e por esta demora, tiver que incorrer em despesas, taxas ou encargos adicionais. Tais faltas por parte das Alfândegas constituem uma omissão e à pessoa afectada, deve ser concedido o direito ao recurso pela omissão.

As omissões podem apresentar-se de várias formas, dependendo do procedimento ou da operação envolvida. Se as Alfândegas cometeram ou não uma omissão, isto deverá ser avaliado em função daquilo que são as suas obrigações de conformidade com a lei e as disposições do Anexo Geral da Convenção de Quioto.

Esta Norma está incorporada nas boas práticas administrativas e não requer que a pessoa em causa solicite explicações sobre os fundamentos de determinada decisão ou omissão antes de interpor recurso.

### **Norma 10.3**

*A pessoa directamente afectada por uma decisão ou omissão das Alfândegas deverá, após ter apresentado um pedido às Alfândegas, ser informada dos fundamentos dessa decisão ou omissão dentro do prazo fixado pela legislação nacional. Poderá, subseqüentemente, interpor ou não, recurso.*

As pessoas directamente afectadas por uma decisão ou uma emissão poderão obter, a seu pedido, uma explicação completa das razões que motivaram as decisões ou omissões, num prazo razoável fixado pela legislação nacional. Este procedimento é necessário para que o interessado interponha um recurso tempestivo e efectivo.

Conforme explicado na Norma 10.2 acima, algumas decisões podem não ser objecto de recurso, como a fixação das horas normais de expediente das estâncias aduaneiras ou as taxas de câmbio oficiais. Embora não haja muitas situações que não possam ser objecto de recurso num governo aberto e transparente, é preciso evitar que as administrações sejam sobrecarregadas por pedidos que não digam respeito a uma decisão ou omissão susceptível de ser objecto de um recurso. As Administrações Aduaneiras não devem ser obrigadas a fornecer explicações e justificações a não ser para as decisões ou omissões susceptíveis de serem objecto de recurso, conforme as disposições da legislação nacional.

#### **Norma 10.4**

*A legislação nacional deverá prever um direito de recurso em 1ª instância perante as Alfândegas.*

É importante que a pessoa afectada por uma decisão ou omissão das Alfândegas a nível administrativo tenha a possibilidade de apresentar, em primeira instância, o seu recurso à administração aduaneira antes de recorrer a uma autoridade judicial independente. O princípio consagrado na Norma 10.4, de um recurso em 1ª instância perante as Alfândegas, poderá resultar num processo de resolução mais expedito e com menor custo, tanto para a pessoa interessada como para a administração aduaneira.

O recurso pode ser interposto na Estância Aduaneira responsável pela decisão ou omissão ou perante uma autoridade superior da Administração Aduaneira.

A situação mais frequente é a de um importador ou de um viajante que contestam uma decisão tomada por um funcionário operacional. O recurso inicial deve ser apresentado perante um supervisor, ao chefe da Estância Aduaneira local ou à Direcção Regional. Esta possibilidade deve ser proporcionada antes que a questão seja submetida à Administração Central. Tais procedimentos de recurso permitem, não só encontrar rapidamente soluções eficazes no interesse do importador ou do viajante, mas, igualmente, evitar que a Administração Aduaneira dedique tempo e energia a recursos de menor importância ou que digam respeito a problemas estritamente locais. As informações relativas a estes procedimentos de recurso devem ser tornadas públicas na Estâncias Aduaneiras (vide também as directivas do Capítulo 9 do Anexo Geral relativo às informações e decisões comunicadas pelas Alfândegas).

Em alguns países, o primeiro recurso tanto pode ser apresentado, à escolha da pessoa afectada, perante as Alfândegas ou a uma autoridade independente da Administração Aduaneira. Esta autoridade pode ser um tribunal administrativo que, embora não fazendo verdadeiramente parte do sistema judicial possua, todavia, todas as competências necessárias para apreciar tais recursos.

Interpor o primeiro recurso à autoridade aduaneira responsável pela decisão ou omissão poderá tornar a sua apreciação mais rápida e constituir a forma menos onerosa de corrigir uma decisão errónea ou omissão. Isto pode ocorrer pelo facto dessas autoridades, depois de apreciarem o recurso, modificarem a sua decisão ou, em caso de omissão, tomarem uma decisão.

### **Norma 10.5**

*Quando um recurso interposto perante as Alfândegas seja indeferido, o requerente deverá ter um direito de recurso para uma autoridade independente da administração aduaneira.*

Para que um procedimento de recurso garanta à pessoa interessada que o seu recurso será examinado de forma justa e imparcial, a norma 10.5 estipula que deve existir o direito de recurso para uma autoridade independente da Administração Aduaneira a qual, em primeira instância, terá apreciado o recurso.

A composição e o âmbito de jurisdição desta autoridade independente podem variar de país para país. Pode ser, por exemplo, um tribunal judicial, uma jurisdição especializada com competência para dirimir litígios aduaneiros ou pode ser uma entidade que seja parte de um procedimento de arbitragem pré-estabelecido.

As práticas nacionais vinculadas a esta Norma estão elencadas na parte "Métodos de aplicação" das presentes Directivas (ver Apêndice).

### **Norma 10.6**

*Em última instância, o requerente deverá ter direito de recurso para uma autoridade judicial.*

Um outro princípio importante está especificado na norma 10.6 que exige que o requerente tenha o direito legal de, em última instância, interpor recurso a uma autoridade judicial independente. Em alguns países, a legislação nacional designa a autoridade judicial habilitada para apreciar tais recursos.

Muitas administrações aduaneiras permitem que o recurso seja interposto em qualquer etapa do processo. Por exemplo, se uma determinada Estância Aduaneira tomar uma decisão contra a qual a pessoa afectada decide recorrer, a esta pessoa deverá ser permitida recorrer directamente a uma autoridade judicial independente sem ter que passar pelas hierarquias mais altas da administração aduaneira. Todavia, os custos daí decorrentes fazem com que, geralmente, os requerentes sigam o processo etapa por etapa. Contudo, em certos casos, por exemplo nas multinacionais, o requerente poderá decidir por submeter o assunto à autoridade competente mais elevada, logo que possível. Algumas empresas internacionais podem efectuar um grande número de transacções ou possuir um volume elevado de investimento e de clientes que poderiam ser afectados pelo resultado do recurso e que, por isso, decidem acelerar todo o processo de recurso para obterem uma resposta definitiva o mais rápido possível.

## **3. Forma e fundamentos do recurso**

### **Norma 10.7**

*O recurso será interposto por escrito e deverá ser fundamentado.*

Para que um recurso assente em bases claras e específicas, a norma 10.7 estipula que os requerentes interponham recursos por escrito, indicando claramente os motivos que deram

origem ao recurso. Isto permite que a análise do assunto seja com base em elementos de facto claros e não em interpretações subjectivas.

As Administrações Aduaneiras deverão analisar um recurso pela sua substância e não pela forma. Por outras palavras, e para respeitarem o princípio da Convenção de Quioto Revista segundo o qual as Alfândegas devem aceitar as informações apresentadas nos vários formatos, incluindo o electrónico, as Alfândegas devem evitar criar formatos específicos para efeitos de interposição de recursos. Devem aceitar as informações tendo como base a existência de elementos suficientes que permitam uma análise completa e equitativa. Daí que a legislação não deva prever requisitos desnecessários ou inúteis para a forma como o recurso deve ser interposto.

Toda a pessoa que interpuser um recurso deve ter o direito de desistir desde que o faça antes que a autoridade competente tome uma decisão.

### **Norma 10.8**

*O prazo para a interposição de recurso de uma decisão das Alfândegas deverá ser fixado de modo a permitir ao requerente analisar a decisão contestada e preparar o recurso.*

A fim de garantir o pleno exercício do direito de recurso, a norma 10.8 exige que seja concedido um prazo razoável para a interposição do recurso contra a decisão das Alfândegas. Este prazo não deve ser muito curto e deve ter em conta os prazos de prescrição aplicáveis a cada caso.

Possivelmente haverá prazos diferentes dependendo da natureza da decisão ou omissão. Por exemplo, decisões relacionadas com a classificação pautal e valor aduaneiro poderão ter certos prazos, enquanto as questões envolvendo infracções ou transgressões poderão ter prazos diferentes. Alguns países prevêem um prazo de, pelo menos, 90 dias para a interposição de recurso sobre qualquer decisão das Alfândegas.

Muitas Administrações Aduaneiras incluem na sua legislação nacional, em circunstâncias excepcionais, disposições que permitem prorrogar os prazos fixados para a interposição de recursos.

### **Norma 10.9**

*Quando o recurso é interposto perante as Alfândegas, estas não deverão exigir a apresentação de provas juntamente com o recurso, devendo conceder um prazo razoável para a sua apresentação.*

Para assegurar a eficácia do recurso, deve ser concedido ao requerente um prazo adequado e razoável para recolher os elementos de prova para sustentar o seu recurso depois da data da sua entrega. Isto poderá passar por obter documentos justificativos ou declarações junto de um expedidor ou de um cliente no estrangeiro para provar a exactidão da sua declaração inicial. O requerente poderá ainda ter necessidade de obter algum certificado ou declaração de um governo estrangeiro. Portanto, o prazo fixado para reunir as provas deve permitir considerações de ordem prática para possibilitar que a Alfândega tenha todos os elementos de facto à sua disposição. Por outro lado, as Alfândegas não devem normalmente exigir a junção de elementos de prova suplementares quando não sejam necessários ou relevantes.

De forma a evitar a utilização abusiva ou indevida de procedimentos de recurso, nenhum novo pedido ou novo recurso deve ser permitido contra a decisão inicial, uma vez expirado o prazo para a interposição do recurso. O único elemento de prova adicional permitido é aquele que diz respeito a um recurso que tenha sido interposto, contra a decisão.

#### **4. Apreciação do recurso**

##### **Norma 10.10**

*As Alfândegas deverão tomar uma decisão sobre o recurso e notificar por escrito o requerente o mais rapidamente possível.*

Para efeito de uma boa gestão equitativa e transparente dos assuntos públicos, a Norma 10.10 estipula que as Alfândegas tomem a sua decisão em relação a um recurso o mais rapidamente possível. Também exige que esta decisão seja comunicada, por escrito ao requerente o mais rapidamente possível. Esta disposição não visa impor um fardo desnecessário às Alfândegas, mas introduzir uma obrigação de responsabilidade no procedimento de recurso e de previsibilidade tanto para os requerentes como para as Alfândegas.

##### **Norma 10.11**

*Quando um recurso interposto perante as Alfândegas for indeferido, estas deverão fundamentar essa decisão por escrito e informar o requerente do seu direito de recorrer para uma autoridade administrativa ou independente, precisando, nestes casos, o prazo concedido para a sua interposição.*

Para melhor assegurar a equidade na gestão dos procedimentos de recursos, a norma 10.11 exige que as Alfândegas expliquem por escrito as razões da rejeição de um recurso. Mais ainda, as Alfândegas devem informar o requerente, por escrito, o seu direito de interpor um novo recurso contra esta rejeição, junto a outra autoridade, precisando os prazos estabelecidos para a interposição deste novo recurso.

Esta Norma é um complemento necessário da norma 10.5, que estipula que o requerente deve dispor de um novo direito de recurso perante uma autoridade independente das Alfândegas. Em alguns países, o requerente é informado da possibilidade de interpor um novo recurso na própria decisão de rejeição do recurso inicial, enquanto em outros, esta informação é dada através de folhetos ou brochuras que fornecem as informações ao requerente sobre outras vias de recurso que lhe são permitidas. Qualquer que seja o método escrito utilizado, este deverá indicar claramente ao requerente quando haja outra via de recurso e quais os procedimentos a seguir, se assim o entender.

##### **Norma 10.12**

*Quando o recurso seja deferido, as Alfândegas deverão dar cumprimento à sua decisão ou à decisão da autoridade independente ou da autoridade judicial o mais rapidamente possível, salvo nos casos em que as Alfândegas interponham recurso dessa decisão.*

A Norma 10.12 enuncia um outro princípio importante em matéria de boa gestão dos assuntos públicos. Quando um recurso tiver sido decidido a favor do requerente, as Alfândegas devem implementar esta decisão logo que possível. Por outras palavras, as Alfândegas não devem protelar a implementação de uma decisão de recurso, que não lhes é favorável, pelo facto



de não concordarem com a decisão tomada em definitivo, no âmbito de um procedimento de recurso.

Contudo, quando as Alfândegas tiverem interposto o seu próprio recurso contra uma decisão tomada no âmbito de um recurso, não são obrigadas, normalmente, a implementar essa decisão enquanto o recurso que tenham interposto não for decidido pela autoridade competente.

A título de exemplo, se a decisão de um determinado recurso obrigar as Alfândegas a reembolsarem o valor dos direitos e demais imposições devido à classificação de uma mercadoria numa posição pautal com uma taxa inferior, estas não serão obrigadas a efectuar o reembolso enquanto o seu próprio recurso não for apreciado. Se, porém, as Alfândegas decidirem por não interpor um novo recurso, deverão modificar a classificação pautal e reembolsar o montante em causa logo após a publicação da decisão.

## **5. Conclusão**

Resumindo, o direito de interpor recurso contra uma decisão ou omissão das Alfândegas é um princípio fundamental em matéria de boa gestão dos assuntos públicos. O procedimento de gestão e de tomada de decisão sobre os recursos interpostos deve ser o mais simples, directo e rápido possível. Todos os requisitos impostos ao requerente como às Alfândegas devem estar claramente previstos na legislação e facilmente acessíveis a todas as partes. As Alfândegas devem informar os requerentes, por escrito, das decisões tomadas e implementar prontamente as decisões definitivas.

\_\_\_\_\_vvv\_\_\_\_\_

## APÊNDICE

### Métodos de aplicação

#### 1) Nova Zelândia

1. A Nova Zelândia administra a Norma 10.5 através da Autoridade de Recursos Aduaneiros (ARA).
2. A ARA é um órgão de justiça independente criado no quadro da Lei de 1996 sobre as Alfândegas e Impostos de Consumos e gerida pelo Ministério da Justiça.
3. Recebe os recursos contra as avaliações, decisões, determinações ou directivas formuladas no âmbito no quadro da lei pelo Director-Geral das Alfândegas da Nova Zelândia.
4. A ARA pode confirmar, contradizer ou modificar uma decisão do Director-Geral das Alfândegas da Nova Zelândia.
5. Uma pessoa pode recorrer ao Tribunal Superior contra uma decisão proferida pela ARA. O Tribunal Superior tem competência jurisdicional sobre questões penais e civis e trata na primeira instância com questões emanadas de outros tribunais ou certos tribunais em primeira instância ou em apelação.
6. A ARA é atualmente composta por uma pessoa, nomeada pelo Governador-Geral por recomendação do Ministro das Alfândegas e do Ministro da Justiça. No entanto, se necessário, várias autoridades podem ser criadas. Os processos podem ter lugar em todo o território da Nova Zelândia.
7. A ARA permite apresentar recurso e sobre uma módica quantia, das decisões do Director-Geral das Alfândegas da Nova Zelândia. A ARA é independente da Alfândega da Nova Zelândia e pode tratar com casos "a partir de documentos" sem a necessidade de as partes se apresentarem.
8. As disposições estatutárias que regem a ARA estão contidas na Parte 16 da Lei de 1996 sobre as Alfândegas e os Impostos Especiais de Consumo, relativos às Autoridades de Recurso em Matéria Aduaneira (seções 244 a 274). A parte 16 define as regras para a implementação e o funcionamento da ARA.
9. A Lei de 1996 relativa às Alfândegas e Impostos Especiais de Consumo pode ser consultada no seguinte site: [www.legislation.govt.nz](http://www.legislation.govt.nz).
10. As emendas recentes incluídas na Lei de 1996 relativa às Alfândega e Impostos Especiais de Consumo reforçam a Norma 10.5. As disposições de recurso relativas às mercadorias apreendidas por confisco foram modificadas e permitem hoje interpor recurso em primeira instância ao Director-Geral e dispor de direito de apelar para a ARA se a pessoa não estiver satisfeita com a decisão proferida pelo Director-Geral.

## 2) Estados Unidos

Muito antes de se tornar Parte Contratante da Convenção de Quioto original ou da Convenção de Quioto revista, os Estados Unidos tinham um processo de recurso que permitia às pessoas sobre as quais a Alfândega tomara uma decisão administrativa final desfavorável, de solicitar a revisão da referida decisão, dirigindo-se inicialmente ao Tribunal Aduaneiro dos Estados Unidos e, em seguida, ao seu sucessor, o Tribunal dos Estados Unidos para Comércio Internacional (USCIT).

A Lei do Tribunal Aduaneiro de 1980 levou à criação do USCIT, substituindo o Tribunal Aduaneiro dos Estados Unidos em vigor desde há 90 anos. O USCIT trata de assuntos relacionados com as questões de comércio internacional, incluindo recursos e contestações apresentados junto de diversas administrações dos EUA, como a Administração das Alfândegas e Proteção de Fronteiras (CBP). A Lei do Tribunal Aduaneiro de 1980 foi adoptada devido à crescente complexidade e ao amplo crescimento de litígios relacionados com a Alfândega e o comércio internacional, com o objetivo de melhorar a eficácia do sistema judiciário federal em matéria de litígios na área do comércio internacional.

O USCIT faz parte do aparelho judiciário da Administração dos Estados Unidos, totalmente independente do poder executivo do qual dependem o CBP e outras agências de aplicação da lei. Dependendo da natureza dos casos tratados, o processo de recurso deve ser iniciado dentro de um prazo específico previsto na lei. Para mais detalhes sobre o momento para a solicitar a revisão da contestação, pela justiça, consulte, por exemplo, o Título 28, parágrafo 2636 do Código dos Estados Unidos.

Os recursos dimanados pela USCIT relevam da competência exclusiva do Tribunal de Apelação dos Estados Unidos para o Circuito Federal, e os recursos subsequentes são tratados pelo Supremo Tribunal, que é responsável nos Estados Unidos pelas decisões finais.

-----