



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PARECER Nº , DE 2017

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2017, (proveniente da Medida Provisória nº 762, de 2016), que *altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.*

RELATOR-REVISOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2017, decorrente da Medida Provisória nº 762, de 22 de dezembro de 2016.

Originalmente, a Medida era composta de apenas dois artigos, que tinham por único objetivo prorrogar até 8 de janeiro de 2019 o prazo de não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final fosse porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País, nas navegações de cabotagem e interior.

Durante o prazo regimental, foram recebidas 23 emendas à matéria. Nas discussões na Comissão Mista, relatório do Deputado Felipe Maia aprovou aquelas de nºs 1, 3, 4, 6, 10, 14, 16 17, 18 e 23, o que resultou no PLV nº 11, de 2017, que, por sua vez, foi aprovado, sem alterações, pelo Plenário da Câmara no dia 24 do corrente.

O PLV diverge, essencialmente, da Medida original por uma alteração no art. 1º, e o acréscimo de mais dois artigos ao seu texto.



SF/17490.42070-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A alteração ao art. 1º visou acrescentar mais três anos ao prazo da isenção do AFRMM, que mencionamos anteriormente. Tal extensão pode ser explicada pela exiguidade de tempo entre a posse do próximo governo eleito e o fim do prazo originalmente posto.

Assim, aprovado o PLV, a isenção vigorará até 8 de janeiro de 2022, em vez de se encerrar em 2019, como propunha originalmente a MP.

Em relação ao primeiro artigo acrescido (art. 2º do PLV), ele visa a acrescentar novo artigo à Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, e tem por objetivo dar isenção do AFRMM às mercadorias importadas (i.e., navegação de longo curso) por “empreendimentos” localizados nas Regiões Norte e Nordeste, desde que permitidos pelas respectivas superintendências de desenvolvimento (Sudene e Sudam), pelo prazo de cinco anos *após a sanção* da Lei decorrente da aprovação da MPV.

A segunda inserção ao texto original da MPV está consignada no art. 3º do PLV, e visa a alterar o art. 22 da Lei nº 10.893, de 2004, com o propósito de permitir que os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) também possam ser utilizados para a realização de obras de melhoria nos portos nacionais.

II – ANÁLISE

II.1 – Constitucionalidade e juridicidade

O fundamento constitucional para a edição da MPV nº 762, de 22 de dezembro de 2016, encontra-se no art. 62 da Constituição Federal (CF), que autoriza o Presidente da República a adotar medida provisória e submetê-la, de imediato, ao Congresso Nacional, em caso de relevância e urgência.

A matéria tratada pelo diploma não está entre as vedações expressas no § 1º do art. 62 da CF, razão pela qual não há vício dessa natureza.

Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00158/2016 que acompanha a MPV, são descritas razões que demonstrariam a sua relevância e urgência, requisitos exigidos pela Lei Maior para a edição de medida provisória.

SF/17490.42070-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Segundo a EMI, a medida *caracteriza-se como urgente e relevante pela proximidade do esgotamento do prazo de vigência desse benefício, em 8/1/2017.*

Na sua forma, a MPV é constitucional, pois:

a) versa sobre direito tributário, matéria da qual a União é competente em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 24, I, da CF. A competência do Congresso Nacional para dispor sobre o sistema tributário está prevista no art. 48, I, da CF;

b) Trata de navegação, com fundamento no art. 22, X, da CF, e de contribuição de intervenção sobre o domínio econômico instituída pela União (AFRMM), prevista no art. 149 da CF;

c) a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória, previsto nos arts. 62, § 1º, e 246 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Em termos materiais, a MPV nº 762, de 2016, respeita todos os preceitos constitucionais de regência.

É irrefutável a juridicidade do PLV, vez que, utilizando instrumento legislativo adequado (medida provisória), em conformidade com os princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro, as medidas propostas são inovadoras, bem como dotadas de caráter geral, potencial coercitivo e efetividade.

Em relação à adequação financeira e orçamentária, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a incidência do AFRMM não se traduz em receita primária adicional para a União, uma vez que Lei nº 10.893, 13 de julho de 2004, destina o produto da arrecadação do AFRMM gerado na cabotagem e navegação interior para as empresas brasileiras de navegação que realizaram esse transporte. Não se aplica, pois, à medida, portanto, o limite de cinco anos de vigência determinado pelo § 4º do art. 118 da LDO 2017.



SF/17490.42070-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Além disso, vale lembrar que o benefício já vige há vinte anos. Assim, configura-se como razoável a extensão ora proposta.

II.2 – Mérito e técnica legislativa

Como dissemos, entendemos meritória a extensão proposta do benefício de que trata o art. 1º da proposta até 2022, de forma a ajudar no desenvolvimento do Norte e do Nordeste do Brasil.

De fato, ao reduzir os custos logísticos dessas regiões, estaremos contribuindo para redução das desigualdades regionais, que é um dos objetivos da República, conforme determina nossa Carta Magna.

Passemos, portanto, à análise dos dois artigos inseridos na Comissão Mista.

Em relação ao primeiro deles (art. 2º do PLV), é necessário, preliminarmente, assinalar que existem algumas deficiências na técnica legislativa da redação utilizada. De fato, entendemos que, da forma como redigido, caso esse comando venha a se tornar lei, poderá dar margem a vários questionamentos judiciais, ou mesmo depreender-se inócuo.

O objetivo, como dissemos, seria o de isentar a incidência do AFRMM sobre as mercadorias importadas por “empreendimentos” localizados nas Regiões Norte e Nordeste, que recebessem o aval de Sudene e Sudam, pelo prazo de cinco anos *após a sanção* da Lei decorrente da aprovação da MPV.

Ocorre que a leitura rigorosa do comando revela alguns problemas que passaremos a relatar. Primeiramente, o PLV gera imprecisão ao utilizar a expressão “aplica-se, pelo prazo de cinco anos” para emendar uma lei de 1997: a rigor, o prazo de cinco anos a contar da edição da lei original já expirou em 2002, e não *irá* vigorar por mais cinco anos após a publicação da Lei que resultar do PLV, como foi a intenção do Relator na Comissão Mista. A solução para esse problema seria bastante simples, bastando utilizar a mesma data já estabelecida no art. 1º do PLV.



SF/17490.42070-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Por outro lado, o beneficiário dessa isenção também não está claro. Isso porque a expressão “empreendimentos” carece de uma definição mais precisa: seriam apenas pessoas jurídicas? Seriam contempladas pessoas físicas, e mesmo programas de governo? Além disso, ao dar grande discricionariedade para que Sudam e Sudene possam definir quem será beneficiado com a isenção fiscal proposta, oferece grande latitude para a utilização política dessa isenção, o que não se coaduna com os princípios de igualdade perante a Lei.

A despeito desses problemas, entendemos que o mérito desse artigo é inquestionável. O AFRMM é um tributo que ajuda a manter o relativo isolamento do Brasil no comércio mundial e onera desnecessariamente o setor produtivo nacional, que necessita de insumos e bens de capital importados para se manter competitivo num cenário de concorrência acirrada entre cadeias produtivas globalizadas. Em outras palavras, quanto menos produtos forem afetados pela incidência do AFRMM, melhor para o desenvolvimento econômico do Norte e do Nordeste, e do País como um todo.

Nesse sentido, acreditamos ser possível propor emenda de redação, de forma a aprimorar o conteúdo deste artigo, sem, no entanto, alterar sua essência, para que não seja necessário fazer a matéria retornar à Câmara dos Deputados.

A segunda inserção ao texto original da MPV está consignada no art. 3º do PLV, e visa a alterar o art. 22 da Lei nº 10.893, de 2004, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 22. O FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, bem como para a recuperação, dragagem, modernização e expansão ou construção de portos, observado o disposto no inciso I do art. 2º.

Em síntese, a alteração proposta visa a permitir que os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) também possam ser utilizados para a realização de obras de melhoria nos portos nacionais. Tal proposta é meritória, em face das patentes deficiências do setor portuário nacional, que não condizem com as enormes potencialidades de nossa economia.



SF/17490.42070-10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

De fato, essas deficiências em nossa infraestrutura e cadeia logística são parte substancial do que se denomina de “custo Brasil”, que impõe custos mais elevados para o produtor local, quando busca vender seus produtos, reduzindo seu lucro e a renda dos trabalhadores.

III – VOTO

Ante todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela aprovação do PLV nº 11, de 2017, com as alterações decorrentes da seguinte adequação redacional:

ADEQUAÇÃO REDACIONAL

Dê-se ao art. 17-A da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, conforme proposto pelo art. 2º do PLV nº 11, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 17-A. Aplica-se, até 8 de janeiro de 2022, a não incidência prevista no art. 17 sobre as mercadorias importadas por portos localizados nas regiões Norte e Nordeste que sejam destinadas à industrialização ou consumo, por empreendimentos implantados, modernizados, ampliados ou diversificados e aos que se implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem nestas regiões, segundo avaliações técnicas específicas das respectivas Superintendências de Desenvolvimento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17490.42070-10