

COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA ESTRUTURA

PROJETO DE LEI DO SENADO N.º 374, DE 2011

Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, as obrigações dos responsáveis por locais e recintos alfandegados, a autorização para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro; modifica a legislação aduaneira, alterando as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.019, de 30 de março de 1995, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.716, de 26 de novembro de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e os Decretos-Leis nos 37, de 18 de novembro de 1966, 1.455, de 7 de abril de 1976, e 2.472, de 1º de setembro de 1988; e revoga dispositivos do Decreto-Lei no 2.472, de 1º de setembro de 1988, e da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA N° ____

Dêem-se ao inciso III, do §1º, do art. 1º; ao art. 4º; ao art. 5º; art. 6º; ao art. 7º; ao art. 8º; ao art. 9º; art. 10; ao art. 11; ao art. 12; ao art. 13; ao inciso II, do art. 14; ao art. 16; ao art. 17; ao art. 18, todos do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2011, as seguintes redações:

“Art. 1º
§1º

III – recintos de estabelecimento empresarial sob o regime de concessão ou permissão.
.....

Do Seguro Oferecido pelos Depositários

Art. 4º A empresa responsável por local ou recinto alfandegado deverá, na qualidade de depositária, nos termos do art. 32 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, oferecer seguro compatível com os riscos que envolvem as mercadorias, tendo por valor contratado quantia não inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinqüenta mil reais).

Art. 5º Nas hipóteses de cancelamento do alfandegamento do local ou recinto, de transferência de sua administração para outra pessoa jurídica, de término do

prazo ou rescisão do contrato de concessão ou permissão para exploração de CLIA, o seguro continuará vigente até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do respectivo ato, a fim de que a Secretaria da Receita Federal do Brasil possa verificar o cumprimento das exigências relativas a obrigações tributárias ou penalidades impostas.

Parágrafo único. O curso do prazo previsto no caput deste artigo será suspenso pela interposição de recurso administrativo ou ação judicial que suspenda a exigibilidade de obrigações tributárias ou penalidades pecuniárias, até o seu trânsito em julgado.

Da Operação de CLIA

Art. 6º As operações de movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro, bem como a prestação de serviços conexos, em CLIA, sujeitam-se ao regime de concessão ou de permissão.

§ 1º A permissão ou concessão a que se refere o *caput* deste artigo será precedida de licitação, que garanta a consecução de economias de escala necessárias à eficiência econômica da atividade, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em vigor, a harmonização das necessidades de segurança pública e de eficiência e celeridade dos procedimentos aduaneiros.

§ 2º A licitação obedecerá, no que couber, ao disposto na Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 7º O prazo das concessões e das permissões de que trata o *caput* do artigo 7º respeitará o disposto no § 2º do artigo 1º da Lei n. 9.074, de 07 de julho de 1995, acrescido pela Lei n. 10.684, de 30 de maio de 2003.

Art. 8º A concessão e a permissão somente serão outorgadas a estabelecimento localizado:

- I – em município, capital de Estado;
- II – em município incluído em região metropolitana;
- III – no Distrito Federal;
- IV – em município onde haja recinto aduaneiro de zona primária da Região Fiscal da Receita Federal do Brasil; ou
- V – em município onde haja Delegacia, Inspetoria de Classe Especial e Alfândega da Receita Federal do Brasil e nos municípios limítrofes a este.

§ 1º O CLIA não poderá ser instalado na zona primária de portos e aeroportos alfandegados.

§ 2º Será estabelecido limite quantitativo de concessões ou permissões para operação de CLIA, por Região Fiscal e por unidade de jurisdição, levando em conta os seguintes critérios:

- I – as necessidades logísticas, definidas em estudos especialmente contratados para esse fim, tendo como referência o Plano Nacional de Logística e de Transportes – PNLT do Governo Federal;

- II – a existência de outros recintos alfandegados, ainda que em operação por força de vínculos estabelecidos em data anterior a da publicação da presente

lei, para que se lhes garanta o equilíbrio econômico-financeiro na prestação de seus serviços;

III – a disponibilidade de servidores para executar os serviços aduaneiros de controle e de fiscalização;

IV – a capacidade operacional dos demais órgãos e agências do serviço público federal;

V – as demandas das entidades nacionais representativas dos setores econômicos envolvidos; e

VI – a garantia de ganhos de escala visando à modicidade tarifária.

Art. 9º A exploração de CLIA será delegada a estabelecimento de pessoa jurídica constituída no País que satisfaça às seguintes condições:

I – explore serviços de armazéns-gerais;

II – seja proprietária, titular do domínio útil ou comprove ser titular do direito de que lhe garanta pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos a utilização do imóvel onde funcionará o CLIA; e

III – apresente documento hábil das autoridades municipais que ateste a compatibilidade das atividades do CLIA com o zoneamento e a legislação de uso e ocupação do solo.

§ 1º Para fins de participação na licitação, o interessado deverá apresentar declaração, por ele firmada, de que preenche os requisitos técnicos e operacionais para alfandegamento previstos na legislação de regência.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso II do presente artigo, *in fine*, seis meses antes da expiração do prazo do instrumento que lhe garantir a utilização do imóvel onde funcionará o CLIA, deverá o concessionário ou permissionário apresentar à Receita Federal do Brasil a comprovação de que, findos os seis meses, continuará a satisfazer a condição ali prevista.

§ 3º O CLIA deverá manter, enquanto perdurar o contrato de concessão ou permissão, o atendimento às condições previstas neste artigo.

§ 4º Não será delegada a prestação do serviço de exploração de CLIA:

I – ao estabelecimento que tenha sido punido, nos últimos 5 (cinco) anos, com a rescisão do contrato de concessão ou permissão, por meio de processo administrativo e judicial;

II – à empresa que tenha praticado fraude, sonegação ou conluio na área tributária ou de comércio exterior, devidamente comprovado em processo administrativo com decisão definitiva;

III – à empresa cujos sócios, diretores, ou representantes tenham sido condenados por crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro ou contra a administração pública; e

IV – à empresa que mantenha em seu quadro societário pessoa física ou jurídica que tenha tido participação comprovada, por meio de processo administrativo e judicial, em alguma das situações discriminadas nos incisos I, II e III deste parágrafo.

§ 5º O interessado na exploração de CLIA poderá requerer à Receita Federal do Brasil a abertura da respectiva licitação.

Art. 10 Compete ao Secretário da Secretaria da Receita Federal do Brasil, após a conclusão do processo licitatório, firmar o contrato para exploração de CLIA, cuja eficácia ficará suspensa até que seja publicado o ato de alfandegamento.

§ 1º A celebração do contrato de concessão ou permissão implica automaticamente em solicitação de alfandegamento, para o que o concessionário ou o permissionário deverá apresentar a documentação prevista na legislação de regência.

§ 2º A Receita Federal do Brasil e os órgãos e agências da administração pública federal que exercem controle sobre as mercadorias deverão verificar a conformidade das instalações e dos requisitos para o alfandegamento do CLIA.

§ 3º É condição para o funcionamento do CLIA a obtenção das licenças ambientais, ou a comprovação oficial, passada pelo órgão ambiental competente, atestando a sua desnecessidade.

§ 4º O ato de alfandegamento a que se refere o *caput* deste artigo relacionará as atividades de interesse da fiscalização federal que serão executadas e os seus respectivos horários de funcionamento, o tipo de carga e de mercadoria que poderá ingressar no recinto, os regimes aduaneiros que poderão ser utilizados e as operações de despacho aduaneiro autorizadas.

§ 5º O alfandegamento será declarado pelo prazo de vigência do contrato de concessão ou permissão.

§ 6º O horário de funcionamento do CLIA, em atividades não relacionadas como de interesse da fiscalização federal, será estabelecido pelo seu administrador, observada a legislação pertinente.

§ 7º A movimentação e a armazenagem de mercadorias nacionais serão restritas aos casos de mercadorias destinadas à exportação, a centros de distribuição ou à industrialização em regime aduaneiro especial, e atenderão aos requisitos de controle específicos estabelecidos pela Receita Federal do Brasil.

§ 8º A armazenagem de mercadorias nacionalizadas se sujeita aos requisitos de controle específicos estabelecidos pela Receita Federal do Brasil.

§ 9º Atendidos os requisitos técnicos e operacionais definidos nos termos da legislação aplicável e após a respectiva comprovação perante a Receita Federal do Brasil e os órgãos e agências da administração pública federal que atuem no local, a área alfandegada poderá ser ampliada ou reduzida dentro de uma mesma estrutura armazenadora que seja compartilhada no armazenamento de mercadorias nacionais.

§ 10 Observadas as condições estabelecidas pela Receita Federal do Brasil, são facultadas as passagens internas de mercadorias importadas desembaraçadas da área alfandegada para a área não-alfandegada e, da segunda para a primeira, de mercadorias destinadas à exportação e à industrialização, e, em ambos os sentidos, de máquinas e aparelhos utilizados na movimentação de carga.

§11 Em complexo de armazenagem poderá ser permitida a utilização compartilhada de equipamentos de pesagem e movimentação, bem assim a existência de um único ponto comum de controle de entrada e de saída de mercadorias, veículos, unidades de carga e pessoas.

Art. 11 O contrato de concessão ou permissão, em conformidade com o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabelecerá os parâmetros para a fixação dos preços dos serviços prestados pelo CLIA, a serem pagos pelos usuários.

Parágrafo único. Os serviços prestados em atendimento à determinação da fiscalização federal ou em cumprimento da legislação aduaneira, para realização de operações específicas, serão pagos pelo usuário do serviço.

Art. 12 Os recintos alfandegados responsáveis pela guarda das mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou às quais se aplique a pena de perdimento, serão resarcidos pelo período em que elas ficarem armazenadas em suas instalações.

Art. 13 As empresas prestadoras dos serviços relacionados no *caput* do art. 1º desta Lei, na hipótese do inciso II do seu § 1º, fixarão, de acordo com seus respectivos contratos, os preços dos serviços a serem pagos pelos usuários, sendo-lhes vedado:

Art. 14
II - enquanto se aguardam os trâmites para o início da prestação do serviço pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso II do § 1º do art. 1º desta Lei; ou

Art. 16 Desde que atendidos os requisitos previstos nos artigos 9º a 11 desta Lei, os titulares de recintos alfandegados de zona secundária em atividade, ainda que prestem os serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias a título emergencial ou por força de medida judicial, poderão, sem interrupção de suas atividades e sem ônus para quaisquer das partes, mediante solicitação, migrar para o regime de operação de CLIA previsto nesta Lei.

Art. 17 Na hipótese prevista no artigo anterior, o vínculo anterior será considerado extinto e, dispensada a licitação, será firmado o contrato de que trata o artigo 7º desta Lei.

§ 1º Os titulares de contrato emergencial e os beneficiários de medida judicial terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação da presente lei, para solicitar a transferência para o regime de operação previsto nesta Lei.

§ 2º Não observado o prazo a que se refere o § 1º do presente artigo, a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias findará após o decurso do prazo de 30 (trinta) dias, com a remoção das mercadorias do recinto.

§ 3º Os permissionários de portos secos em atividade poderão efetuar a solicitação a que se refere o caput do presente artigo até 90 (noventa) dias antes da data de expiração da vigência de seus respectivos contratos, sob pena de, não o fazendo, terem encerradas as atividades de movimentação e armazenagem de mercadorias quando do termo final de seus contratos, com a remoção das mercadorias do recinto.

§ 4º Para fins do disposto no presente artigo, a comprovação de funcionamento dos recintos alfandegados de zona secundária será feita mediante a apresentação do ato de alfandegamento em vigor.

§ 5º A extinção do vínculo, nos termos do *caput* deste artigo, não dispensa o titular de recinto alfandegado de zona secundária do pagamento de obrigações contratuais vencidas e de penalidades pecuniárias devidas em razão de cometimento de infração durante o período anterior ao novo regime de operação.

Art. 18 Os titulares de requerimentos de licença meramente protocolados e não deferidos durante a vigência da Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006, não poderão se beneficiar do disposto no artigo 16 desta Lei.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2011, tem como tema principal o regime jurídico aplicável aos portos secos (novos CLAs), constituindo-se em mais uma proposição legislativa que visa a alterar o regime atualmente aplicável a tais recintos. Os portos secos são recintos alfandegados, situados no interior do país, onde são prestados serviços de movimentação, armazenagem e desembaraço aduaneiro de mercadorias provenientes ou destinadas ao exterior, cuja operação está sujeita ao regime de concessão ou permissão.

O estabelecimento de normativo legal que discipline de forma clara a operação de tais recintos é considerado de grande importância, mormente para eliminar as discussões, judiciais e administrativas, hoje existentes sobre o assunto. No entanto, transformar a exploração dos portos secos em atividade meramente privada, como ora pretende o PLS nº 374, de 2011, acarretará graves prejuízos para o país, além de estar em desarmonia com a Constituição Federal. Por tais razões, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do PLS nº 374, de 2011, são sugeridas as modificações acima.

A alteração sugerida ao inciso III, do §1º, do art. 1º, não mais é que uma adequação de texto, em razão do que está sendo proposto para os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11.

As emendas propostas aos artigos 4º e 5º substituem a obrigação da empresa responsável por recinto alfandegado de prestar garantia à União pela obrigação de prestar seguro compatível com os riscos que envolvem as mercadorias. A substituição se justifica para evitar que os portos secos tenham seus custos majorados em demasia e que tal garantia tenha, na prática, o efeito de barreira para a entrada de novos CLIA's, podendo, ainda, afetar a própria equação econômico-financeira dos contratos e o preço final do serviço para o usuário.

A nova redação sugerida para os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ter a finalidade de manter os portos secos sob o regime jurídico da concessão ou permissão. Tal alteração se faz necessária porque os serviços prestados nesses recintos assemelham-se em muito e complementam àqueles realizados nos portos "molhados", sendo parte integrante da noção de porto, configurando-se, assim, como serviço público, conforme previsão contida no art. 21, XII, alínea 'f', da Constituição Federal. Sendo assim, observado o art. 175, também da Constituição Federal, sua exploração deve ser precedida de licitação.

Outro fator de grande relevo a justificar tal regime para os portos secos é que os serviços ali prestados estão relacionados à necessária realização de interesses públicos indisponíveis, a exemplo do poder do país sobre suas fronteiras, da soberania nacional, da segurança pública, do controle sobre condições sanitárias e de saúde pública das mercadorias que ingressam no território brasileiro, do combate ao contrabando, ao descaminho, ao tráfico de entorpecentes, e do desenvolvimento econômico do país.

Evidentemente, a proteção e realização de todos esses interesses não se coadunam com o regime jurídico aplicável às atividades meramente privada, no qual o particular orienta sua atividade como melhor lhe convir.

Além disso, é importante ressaltar que submeter a operação dos portos secos ao regime jurídico de direito privado é prejudicar a prestação dos serviços em caráter universal, contínuo e isonômico, obrigações típicas do regime jurídico dos serviços públicos.

Vale destacar, ainda, que a transformação da atividade dos portos secos em atividade meramente econômica resultará na multiplicação desses recintos, o que comprometerá a eficiência econômica da atividade, que é sujeita a custos fixos altos, em razão dos vultosos valores despendidos com tecnologia, maquinário e pessoal. A atividade dos portos secos depende de escala operacional para que o preço do serviço cobrado do usuário final seja razoável. Isso porque quanto maior a movimentação de mercadorias, maior será o número de unidades pelo qual se dividirão tais custos fixos.

E não se diga que há no PLS n° 374, de 2011, mecanismo para limitar a quantidade de portos secos que irão funcionar, pois as previsões contidas no projeto sobre o assunto abrem margem para todos os tipos de favorecimentos. Ademais, tais previsões violam os princípios constitucionais da impessoalidade, da isonomia e da moralidade administrativa. O instrumento escolhido pela Constituição Federal para a escolha de prestadores de serviço em bases objetivas e isonômicas, aptos a oferecer à Administração Pública serviços eficientes e de qualidade, é a licitação (art. 37, XXI).

A emenda realizada ao art. 12, aproveitando-se a numeração do projeto de lei e pertinência do tema, busca garantir aos portos secos o ressarcimento dos valores despendidos com o armazenamento do produto em seus estabelecimentos. Isso porque as mercadorias objeto de pena de perdimento geralmente ficam armazenadas nesses recintos, gerando diversos custos. Em geral, tais mercadorias são alienadas pela Receita Federal, sem que haja ressarcimento, aos portos secos, das despesas e dos serviços prestados em virtude de seu armazenamento. Sendo assim, a previsão contida na emenda inibirá a Receita Federal de destinar o bem sem avaliar a necessidade de se cobrir todos os custos decorrentes da situação da mercadoria.

A emenda modificativa ao art. 13 visa tão somente à adequação de sua redação, considerando que os recintos localizados em fronteiras terrestres também prestam serviço público, devendo cobrar seus preços de acordo com os parâmetros fixados em contrato e não apenas fixá-los livremente, como se tratasse de mera atividade privada, não sujeita ao regime jurídico próprio dos prestadores de serviço público.

A modificação proposta ao inciso II, do art. 14, tem o simples objetivo de esclarecer a situação, que não estava clara em função da menção a “contrato de arrendamento”.

As emendas propostas aos artigos 16 e 17 estão relacionadas às diferentes situações atualmente vivenciadas por agentes que exploram portos secos, sejam aqueles que atuam com base em permissões, sejam aqueles que travam discussões judiciais e administrativas com a União ou aqueles cujo funcionamento está baseado em contratos emergenciais. Tendo em mira a uniformização dessas situações e o estabelecimento de um mesmo marco regulatório para o setor, trazendo maior estabilidade às relações e atrairindo os investidores, sugere-se, observada a ressalva do art. 37, XXI, da Constituição Federal, a dispensa de licitação para fomentar o interesse dos portos secos em operação em celebrar os novos contratos, sujeitos às novas normas.

No entanto, aqueles que não tenham interesse em celebrar novos contratos ficam submetidos à extinção de suas atividades de acordo com os prazos estipulados

nos dispositivos sugeridos, uniformizando também o lapso temporal que as situações práticas hoje existentes ainda perdurarão.

Já a emenda feita ao art. 18 esclarece que apenas os CLIAs que obtiveram licença durante a vigência da Medida Provisória nº 320, de 2006, permanecem tutelados pelo disposto no art. 62, §11, da Constituição Federal, sendo desprovido de qualquer sentido garantir a mesma situação para aqueles que são detentores de meros protocolos de requerimento de licença.

Em resumo, as emendas ora propostas buscam corrigir as impropriedades contidas no PLS nº 374, de 2011, e adequá-lo às normas constitucionais e ao sistema vigente, sobretudo no que tange à caracterização da atividade dos portos secos (CLIAs) como serviço público, submetidos a prévio procedimento licitatório.

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2011

Senador Gim Argello (PTB/DF)