



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2011, da Senadora Ana Amélia, que *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.*

RELATOR: Senador **RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2011, de autoria da nobre Senadora Ana Amélia, objetiva, em condensada síntese:

- a) alterar o regime jurídico de exploração dos recintos aduaneiros de zona secundária (portos secos), denominando-os “Centro





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA)”, os quais passam a depender de autorização, e não mais de concessão/permissão mediante licitação (arts. 6º a 12, 16 a 18, 35 e 37, II);

- b) complementar a exigência de requisitos técnicos e operacionais para o alandegamento de recintos de movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação (art. 2º);
- c) estabelecer as obrigações, definir a garantia prestada pela pessoa jurídica responsável por locais e recintos alandegados e fixar sanções (arts. 3º a 5º, 15 e 19);
- d) relativamente às fronteiras terrestres:
 - 1. permitir a realização do despacho aduaneiro em recinto de fiscalização aduaneira em local interior, distante de ponto de fronteira alandegado (arts. 29 e 30);
 - 2. definir parâmetros e valores máximos para os preços cobrados pela pessoa jurídica arrendatária de imóveis pertencentes à União que preste, em situação monopolista, serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias e serviços conexos (art. 13);
 - 3. estabelecer as hipóteses em que a própria Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá prestar serviços de movimentação de mercadorias e serviços conexos (art. 14);



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

- e) fornecer arcabouço legal para a realização de despacho aduaneiro de exportação em recinto não alfandegado (art. 20);
- f) autorizar a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e outros órgãos públicos federais a dispor sobre o comércio de subsistência em localidades fronteiriças onde não existam unidades aduaneiras (art. 21);
- g) promover várias alterações na legislação aduaneira (arts. 22 a 34), entre elas:
 - 1. dispensar de tradução para o português de documentos expressos nos idiomas de trabalho do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) (art. 22);
 - 2. devolução de mercadorias ao exterior por terem sua importação vedada por normas ambientais, sanitárias, de segurança ou de saúde pública (art. 23);
 - 3. desembaraço, como bagagem desacompanhada, de bens havidos por legado ou herança de sucessão no exterior (art. 25);
 - 4. alteração das regras de ressarcimento ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) (art. 28, na parte que altera o art. 22 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976).



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

A matéria foi distribuída às Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Agricultura e Reforma Agrária; de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

Submetido à apreciação da Comissão de Serviços de Infraestrutura, o parecer do Senador Ricardo Ferraço – pela aprovação do PLS 374, de 2011, com acolhimento das duas emendas apresentadas naquela Comissão na forma da Emenda Substitutiva CI nº 1 (Substitutivo) – foi aprovado.

O Substitutivo suprime a principal modificação sugerida pelo PLS, qual seja, a introdução de regime jurídico da autorização para a exploração de portos secos. Ressalte-se que no dia 4 de abril de 2013, foi publicada a Medida Provisória (MPv) nº 612, de mesma data, que instituía o regime de licença na exploração dos portos, afastando em definitivo o regime exclusivamente público para o desempenho dessa atividade. Registro que a Medida Provisória referida não foi apreciada no prazo constitucional, perdendo eficácia no dia 2 de agosto de 2013, conforme prevê o art. 62, § 3º, da Constituição Federal.

O parecer oferecido pelo Senador Ricardo Ferraço trabalha com a premissa de que as atividades de movimentação e armazenagem são de tal maneira indissociáveis ao desempenho do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

controle aduaneiro que deveriam ser consideradas como públicas. Afirma-se que o controle da atividade ao sabor dos agentes econômicos não assegurariam a prestação de um serviço contínuo, universal e isonômico. Não obstante, aponta-se que a Secretaria da Receita Federal do Brasil escolheria ao seu alvitre os agentes que operariam os recintos alfandegários, vulnerando a impessoalidade e a isonomia.

Em prosseguimento, já no âmbito desta Comissão, o Projeto foi distribuído inicialmente ao Senador Sérgio Souza, que ofereceu relatório pela rejeição das Emendas nº 1-T e 2-T, de autoria do Senador Gim Argelo, apresentadas perante a CI no prazo regimental, e pela aprovação do PLS nº 374, de 2011, na forma da emenda substitutiva por ele apresentada. Essencialmente, o parecer opinou pelo restabelecimento do regime de autorização. Segundo o Senador Sérgio Souza, *“Os serviços prestados pelos portos secos não se confundem com os prestados pelos portos molhados e aeroportos. Estes sim, por determinação constitucional, sujeitam-se ao regime de serviço público (art. 21, XII, c e f, da Carta Magna)”*.

O Substitutivo sugerido pelo Senador Sérgio Souza possui algumas diferenças com relação à proposta sugerida pelo Senador Ricardo Ferraço. Entre as modificações mais substanciais, destacamos que o ato administrativo que habilita o interessado a exercer a atividade de porto seco deixa de ser a concessão. Nos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

termos do substitutivo proposto, a exemplo do que já constara da MPv nº 612/13, imputou-se ao ato a qualidade de licença. O Parecer não chegou a ser votado em virtude de o Senador Sérgio Souza deixar o exercício do mandato, devido ao retorno da Senadora Gleisi Hoffmann à atividade parlamentar.

O Projeto foi avocado pelo então Presidente da comissão, Senador Benedito de Lira. Posteriormente, a Relatoria foi redesignada em virtude do encerramento da legislatura. A deliberação desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária está sendo retomada sob nossa relatoria, devendo o feito ser encaminhado, na sequência, às demais Comissões de mérito para posterior pronunciamento sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 104-B, VI, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre *comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal*.

Inicialmente, cabe trazer à tona que, no Congresso Nacional, a discussão sobre o tema tem um longo retrospecto e, nesse contexto, o PLS nº 374, de 2011, resgata conteúdos de outras proposições, arquivadas após extenso debate. Em momentos pretéritos, a controvérsia jurídica a respeito desses



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

estabelecimentos consistiu – inclusive – em identificar a fonte que seria apta a qualificar esses serviços.

O controle aduaneiro baliza-se pelo controle de três eixos: monitoramento de mercadorias, monitoramento dos veículos que transportam essas mercadorias e fiscalização dos locais por onde transitam ou são armazenadas essas mercadorias. Nesse sentido, a movimentação de cargas comerciais em decorrência de importação ou exportação de produtos normalmente faz-se pelo uso da infraestrutura de portos, aeroportos e pontos de fronteira demarcados pela autoridade aduaneira, denominados zona primária. Também podem ser alfandegados na zona primária recintos destinados à instalação de lojas francas.

Os recintos alfandegados de uso público denominados portos secos, em conformidade com o Regulamento Aduaneiro estabelecido pelo Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, “*são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro*”, situados em zona secundária (fora da zona primária), em geral adjacentes a portos e a regiões produtoras e consumidoras. O Regulamento Aduaneiro proíbe os portos secos de “*ser instalados na zona primária de portos e aeroportos alfandegados*”.

Ressalte-se, de início, que o PLS nº 374, de 2011, dá





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

nova denominação aos portos secos, alterando sua denominação para “*Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros – CLIA*”.

Nesses termos, portos secos – originalmente inspirados nos terminais alfandegados de uso público não localizados em área de porto ou aeroporto – são constituídos por pessoas jurídicas que prestam, basicamente, os serviços de movimentação e armazenagem alfandegada de mercadorias. Em outras palavras, são empresas habilitadas por ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil a realizar em seu interior despachos aduaneiros de importação e exportação de mercadorias e bagagens, após atendidos os requisitos técnicos e operacionais previstos nos arts. 34 a 36 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, disciplinados pela Portaria RFB nº 3.518, de 30 de setembro de 2011.

O advento da Lei nº 9.074/1995 definiu importantes contornos jurídicos sobre a atividade de movimentação e armazenamento de cargas sujeitas ao controle aduaneiro, das mercadorias com destino ou advindas do exterior, antes que sujeitem-se ao desembaraço aduaneiro. Antes do referido diploma, as empresas constituídas sob a forma de armazém geral, recebiam **autorização** do Poder Executivo para explorar a atividade. Com o advento da aludida norma, a atividade foi publicizada, e alçada à condição de serviço público, dependente de licitação para outorga de sua exploração.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Em que pese a legislação tenha promovido uma modificação drástica na estrutura do regime exploração, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 não imputou aos portos secos a predicação de serviço público. O que nos parece é que a exegese constitucional sugere exatamente o contrário.

O art. 175 da Constituição Federal determina que a prestação de serviços públicos por particulares se dê sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. Já o art. 170 da mesma Carta estabelece ser a ordem econômica fundada na livre iniciativa, observado, entre outros princípios, o postulado da livre concorrência. Nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Considerando que o presente Projeto estabelece um regime jurídico para uma modalidade de unidades alfandegadas, cumpre ter em vista o regime dirimente das zonas primárias, no intuito de viabilizar um resultado homogêneo quanto à exploração das diversos estabelecimentos aduaneiros. Sob tal perspectiva, importante frisar que o setor portuário brasileiro passou a ser constituído por portos públicos – a serem administrados diretamente pela União, mediante delegação ou mediante concessão – e por portos privados – a serem explorados mediante autorização.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

A Lei nº 8.630/1993 inaugurou a distinção descrita, dispondo que o porto público, ou porto organizado, é o que se encontra sob a jurisdição de uma autoridade portuária, o qual pode ser administrado diretamente pela União ou mediante concessão.

Atualmente, alguns dos portos públicos são administrados por companhias docas federais (caso do Porto de Santos), ao passo que outros são explorados pelos estados mediante delegação (caso do Porto de Paranaguá). A delegação da exploração dos portos públicos ocorreu com respaldo na Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996.

Os terrenos localizados dentro dos portos organizados e utilizados na movimentação de cargas são explorados por meio de contratos de arrendamento, modalidade de contrato de concessão de uso de bem público, precedidos necessariamente de licitação. A operação portuária fica a cargo de operadores pré-qualificados perante a autoridade portuária.

Os portos privados, por sua vez, são os construídos e administrados por pessoas jurídicas para fins de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, mediante autorização da União. Ainda na vigência da Lei nº 8.630/1993, os portos privados poderiam ter uso exclusivo (movimentação de carga própria), misto (movimentação de carga própria e de terceiros) ou de turismo (movimentação de



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

passageiros).

A Lei nº 12.815/2013 manteve a figura do porto privado, porém sem restrição quanto à titularidade da carga. Segundo o novo diploma, os portos privados são objeto de autorização, formalizado mediante a assinatura de contrato de adesão, com prazo de vigência de 25 anos, prorrogável por períodos sucessivos e desde que a atividade portuária seja mantida e o autorizado promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias.

No intuito de encontrar uma solução consentânea com que ocorre com as zonas primárias, propomos a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado.

Sob a nossa perspectiva, a Lei nº 12.815/2013 foi editada com a finalidade de promover (i) a ampliação da infraestrutura e a modernização da infraestrutura portuária, (ii) o estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e (iii) o aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras de entrada

A exploração fora do porto organizado deve ocorrer mediante autorização, formalizada em contrato de adesão. O prazo das autorizações também será de 25 anos, passível de sucessivas prorrogações, desde que o autorizatário se comprometa com



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

investimentos e dê continuidade às atividades de operação portuária na instalação. Como regra geral – e para garantir publicidade e transparência ao setor –, todas as autorizações são precedidas de chamada pública. O objetivo das chamadas públicas é divulgar a existência de interesse na obtenção de autorização para construção e exploração de instalação portuária. Sempre que houver necessidade, será promovido processo de seleção público, a ser disciplinado por ato do Poder Executivo.

Não nos parece fazer sentido que as zonas primárias estabeleçam o regime de autorização para instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado e o regime alfandegado na zona primária seja exclusivamente público. Estamos convencidos de que a ocasião mostra-se adequada para consolidar as Medidas Provisórias que pretenderam estabelecer o regime de outorga por licença a ser concedida aos particulares que atendessem os requisitos legais. Destacamos a última tentativa de flexibilização das licitações dos “portos secos” por intermédio da Medida Provisória nº 320 que previu a outorga de autorização da Receita Federal para operar os portos secos, dispensada a licitação.

Estamos convencidos, também, de que o papel do recinto alfandegário é a facilitação do acesso das áreas produtoras ao desembarço promovido pela administração tributária, sem confundir-se com os serviços inequivocamente públicos prestados



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

na região aduaneira. Dessa forma, esclarecemos que a atuação do fisco e das demais instituições que exercem o poder de polícia não se confunde com movimentação e armazenagem de cargas.

Quanto às demais proposições, estamos de acordo com as meritórias sugestões do projeto original de autoria da Senadora Ana Amélia. Ficará a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil admitir a movimentação e a armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação em locais ou recintos alfandegados em face de razões técnicas. As autoridades fazendárias disciplinarão o procedimento e processamento dos pedidos de autorização para explorar as atividades desenvolvidas nas zonas secundárias. Informada da conclusão execução do projeto de exploração do CLIA, a Secretaria da Receita Federal do Brasil terá o prazo de 30 (trinta) dias, para comunicar o fato aos demais órgãos e agências da administração pública federal que exercerão suas atribuições nos “portos secos”.

Consignamos, por fim, que o diploma estabelece novas regras que permitem aos atuais permissionários, concessionários e licenciados migrarem para o regime de exploração do CLIA e restabelece as alterações à legislação aduaneira constantes da proposição original.



SF/15544.99642-38



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

III – VOTO

Ante o exposto, meu voto é pela aprovação do PLS nº 374, de 2011 na forma do projeto original.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Senador RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO



SF/15544.99642-38