



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, 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.

Subsecretaria de Apoio às Comissões
Especiais e Parlamentares de Inquérito
Recebido em 22/08/15

As 19/15

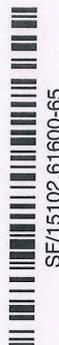
Reinilson Prado
Secretário
Matr. 228130

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:

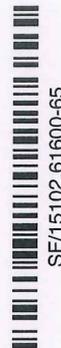
- a) alterar o regime jurídico de exploração dos recintos aduaneiros de zona secundária (portos secos), denominando-os “Centro





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 alfandegamento 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 alfandegados 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 alfandegado (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);
- e) fornecer arcabouço legal para a realização de despacho



SF/15102.61600-65

Página: 2/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

- 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 documentos expressos nos idiomas de trabalho do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) (art. 22);
 2. devolução ou destruição 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/15102.61600-65

Página: 3/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





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 Projeto original, qual seja, a introdução de regime jurídico da autorização para a exploração de portos secos. Partindo da premissa de que o serviço de movimentação e armazenagem das mercadorias associado ao controle aduaneiro seria eminentemente público, foi sugerido o regime de concessão, mediante a realização de prévia licitação.

Ressalte-se que não se trata da primeira ocasião em que o poder público busca flexibilizar o regime de exploração das zonas alfandegadas secundárias. Cumpre destacar 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. A licença dispensaria a licitação



SF/15102.61600-65

Página: 4/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acc3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

prévia, tal como ocorre com a autorização. 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 controle aduaneiro que deveriam ser consideradas como públicas. Afirma-se que o controle da atividade ao sabor dos agentes econômicos não asseguraria 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.

Partido dessas premissas apontadas, o Senador Ricardo Ferraço asseverou, com base em respeitáveis fundamentos, que o regime de outorga adequado seria a concessão. A atividade desenvolvida pelos “portos secos” seria de tal forma essencial à coletividade que não poderia ficar à mercê do jogo de mercado, o que colocaria em risco a regularidade e a eficiência do serviço.

Em prosseguimento, já no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o Projeto foi distribuído inicialmente ao Senador Sérgio Souza, que ofereceu relatório pela rejeição das



SF/15102.61600-65

Página: 5/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcfsd77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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 substanciais com relação à proposta sugerida pelo Senador Ricardo Ferraço. Neste sentido, merece especial destaque a alteração que modificou o regime de outorga para exploração do serviço, restabelecendo a desnecessidade de licitação. Nos 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 da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária seria



SF/15102.61600-65

Página: 6/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd8814f32e83a905b1dbcf8d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

retomada sob nossa relatoria, quando então o processo foi avocado pela Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional.

II – ANÁLISE

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 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



SF/15102.61600-65

Página: 7/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

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

Nesses termos, portos secos - agora chamados de CLIA’s - 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



SF/15102.61600-65

Página: 8/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

contornos jurídicos sobre a atividade de movimentação e armazenamento de cargas sujeitas ao controle aduaneiro, das mercadorias com destino ou advindas do exterior. 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 tornada pública e alçada à condição de serviço público, demandando prévia licitação para formalização da outorga de sua exploração.

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. É óbvio que o desempenho da atividade é de interesse coletivo. Ocorre, entretanto, que interesse público não se confunde com serviço público.

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.



SF/15102.61600-65

Página: 9/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

É importante ressaltar que a previsão de autorização a que se refere o Projeto pertence a uma categorização peculiar do instituto, a qual se distancia da precariedade e da primazia da tutela do interesse privado, características marcadamente assumidas pela autorização convencional. Trata-se de uma forma de autorização vinculada, conferida por prazo determinado, cujo rompimento do vínculo prevê a possibilidade de indenização em favor do particular (art. 18, parágrafo único).

Ademais, saliente-se que, embora o particular desfrute de razoável autonomia, a delegação não lhe desonera da obrigação de manter a continuidade e a universalidade na prestação. Nesse particular, destacamos a atividade fiscalizatória disciplinada pelo art. 7º, § 1º, do PLS 374, de 2011. O dispositivo reforça que as atividades desempenhadas no âmbito da unidade alfandegada estarão amplamente sujeitas à fiscalização federal que fará cumprir todos os ditames legalmente previstos para a execução do serviço aduaneiro.

Considerando que o presente Projeto estabelece um regime jurídico para uma modalidade de unidades alfandegadas – as chamadas zonas secundárias - cumpre ter em vista o regime dirimente das zonas primárias, no intuito de viabilizar um resultado homogêneo quanto à exploração da referida atividade. 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



SF/15102.61600-65

Página: 10/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

– e por portos privados – a serem explorados mediante autorização.

A Lei Ordinária 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 ficava a cargo de operadores pré-qualificados perante a autoridade portuária.

Os portos privados, por sua vez, são aqueles 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



SF/15102.61600-65

Página: 11/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

própria e de terceiros) ou de turismo (movimentação de 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. O modelo trabalha com a figura da autorização vinculada, tal como o Projeto da Senadora Ana Amélia.

No intuito de encontrar uma solução consentânea com o modelo implementado para as zonas primárias, propomos a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado, como ocorre com as CLIA's.

Sob a nossa perspectiva, a Lei nº 12.815/2013 foi editada com a finalidade de promover (i) a ampliação e 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. Esses objetivos devem ser igualmente perseguidos para a zona secundária.

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



SF/15102.61600-65

Página: 12/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

na zona primária seja exclusivamente público. Estamos convencidos de que a ocasião mostra-se adequada para consolidar a intenção de flexibilizar o regime de exploração, tal como anteriormente pretendido pelas Medidas Provisórias que intentaram estabelecer o regime de outorga por licença.

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 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 a atividade de movimentação e armazenagem de cargas.

Quanto às demais proposições, estamos de acordo com as meritorias sugestões constantes 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 da 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



SF/15102.61600-65

Página: 13/14 22/09/2015 16:40:36

4c2fd16acd3814f32e83a905b1dbcf3d77c71070



