



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA S/N, de 2006.

Brasília, 29 de agosto de-2006.

Assunto: Subsídios para apreciação da Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006, que “Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro, altera a legislação aduaneira e dá outras providências”.

Interessado: Comissão Mista de Medida Provisória

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que estabelece, *ipsis verbis*:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

O Presidente da República recorre às disposições do art. 62 da Constituição Federal para adotar e submeter ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 92, de 2006–CN (nº 727/2006, na origem), a Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006, que “Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA), altera a legislação aduaneira e dá outras providências”.

Ao tratar das regras para adoção de medida provisória, o precitado art. 62 da Constituição Federal estabelece, *verbis*:

Art. 62. Em caso de **relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Depreende-se da leitura do supratranscrito artigo que a edição de medida provisória é uma exceção concedida pelo Poder Constituinte Originário que somente poderá e deverá ser utilizada quando for do interesse público, materializado na relevância e na urgência.

Sobre os aspectos de relevância e urgência, em memorável decisão, ao apreciar a Adin. nº 1.849/DF – medida liminar – Rel. Min. Marco Aurélio, o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que "a edição de medida provisória faz-se no campo da excepcionalidade. Leitura eqüidistante do artigo 62 da Carta Política da República revela a necessidade de concorrerem requisitos, a saber: a relevância e a urgência do trato da matéria de forma excepcional, ou seja, pelo próprio Presidente da República e em detrimento da atuação dos representantes do povo e dos Estados, ou seja, das Câmaras Legislativas".

Percebe-se, pois, que o Pretório Excelso, no exercício de sua função judicante, encontra-se atento ao controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, o que inclui, neste caso, aferir os requisitos de relevância e urgência, quando da adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República. Nesse sentido, cabe citar, mais uma vez, excerto da decisão da Egrégia Corte de Justiça: "os conceitos de relevância e urgência a que se refere o art. 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem em princípio, do juízo discricionário quanto ao excesso do poder de legislar".

O juízo discricionário, conforme prelecionam os mestres do Direito Administrativo, encontra-se delimitado pelos parâmetros da lei – neste caso, da Lei Maior – cujo balizamento consiste na excepcionalidade das situações, para justificar a relevância e a urgência. Do contrário, o juízo discricionário transformar-se-á em juízo arbitrário e descamba para usurpação do poder para legislar.

Ao tratar de normas de administração e fiscalização tributária, a Medida Provisória nº 320/06 atropela o processo natural de formação das leis, haja vista que não se vislumbra, no tema por ela tratado, a impossibilidade de submeter-se aos ritos e procedimentos do processo legislativo ordinário. Por isso, ainda que se considere que o tema assuma caráter de relevância, não se vislumbra nele qualquer característica de excepcionalidade que justificaria a urgência.

A Exposição de Motivos, que acompanha a medida provisória, fundamenta – resumidamente – que o objetivo da norma é "a reestruturação do modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, hoje chamados Portos Secos (PS), e da forma de custeio da fiscalização aduaneira executada pela Secretaria da Receita Federal". Ressalta, ademais, que o atual modelo "encontra-se em profunda crise, impedindo a ampliação da oferta dos serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias para importadores e exportadores (...)".



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Relativamente à utilização do instituto da medida provisória para dispor sobre a matéria, consta, no item 36 da Exposição de Motivos, a seguinte justificativa, *verbis*:

Por fim, justifica-se a adoção de Medida Provisória para tratar das matérias aqui **descritas pela inquestionável relevância de que se reveste toda e qualquer proposta que objetive melhorar a logística no comércio exterior brasileiro, bem assim a adoção de medidas que aperfeiçoem a legislação aduaneira do País**, restringindo e punindo as irregularidades e beneficiando aqueles que corretamente atuam nessa área, com inegáveis ganhos para a economia brasileira como um todo, inclusive por seus **reflexos positivos na geração de emprego e renda, fatores que também atribuem às medidas propostas o caráter de urgência**, pois a acumulação dos problemas hoje existentes poderá, no curto prazo, comprometer a atuação das empresas nacionais, retirando-lhes competitividade no comércio internacional cada dia mais dinâmico". (Os destaques são nossos).

2. Subsídios acerca da Adequação Financeira e Orçamentária

O exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias, na forma preconizada pelo art. 5º, § 1º, da referenciada Resolução, “abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA)”.

Da análise do texto da medida provisória não sobressai qualquer aspecto que possa onerar os gastos da Secretaria da Receita, pelo que se pode concluir que, sob esse aspecto, a norma é neutra.

Já sobre a receita, a repercussão reveste-se de caráter positivo, embora não seja possível avaliar-se sua magnitude, porquanto os ingressos relacionados com o recolhimento de encargos ao FUNDAF (art. 3º, inciso XIV), o pagamento por serviços prestados pela Secretaria da Receita Federal, cujas receitas deverão ser recolhidas ao mesmo Fundo (arts. 14, §§ 1º e 2º), as multas por inadimplência de obrigação contratual (art. 24, §§ 3º e 5º), dentre outros, dependem de ocorrências futuras que nem o texto nem a Exposição de Motivos permitem a quantificação financeira.

Relativamente à conformação do texto da medida provisória com as normas orçamentárias e financeiras, em especial com a LRF, com o PPA, com a LDO e com a LOA, comporta dizer que não foram detectados quaisquer aspectos que colidam com tais normas.

3 Conclusão



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em vista dos comentários aduzidos, é ineludível a conclusão de que a matéria de que se trata não atende aos requisitos de relevância e urgência necessários à sua veiculação por intermédio de medida provisória. Tais pressupostos, todavia, deverão ser tratados com maior diligência, quando da apreciação dos aspectos de constitucionalidade e de mérito.

Entretanto, quanto à adequação orçamentária e financeira, não consta, à visível percepção, que haja qualquer aspecto que afronte os preceitos normativos vigentes relacionados com o ordenamento financeiro e orçamentário.

São esses os subsídios que nos cabe oferecer sobre a matéria.

ANTONIO AUGUSTO BEZERRA RIBEIRO
Consultor de Orçamentos do Senado Federal