



# SENADO FEDERAL

## **PARECER Nº 462, DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador José Sarney, que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para vincular a duração dos benefícios fiscais concedidos às Áreas de Livre Comércio (ALC) e à Amazônia Ocidental ao prazo de vigência da Zona Franca de Manaus.

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 7, de 2013, cujo primeiro signatário é o ilustre Senador José Sarney, insere novo artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para vincular a duração dos benefícios concedidos às Áreas de Livre Comércio (ALC) e à Amazônia Legal à vigência da Zona Franca de Manaus (ZFM).

A Justificação ao pedido pauta-se pela lógica de que, se os benefícios fiscais em questão têm todos o mesmo propósito de desenvolver a Região Norte e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos segundo a política constitucionalmente prevista de integração latino-americana, todos devem ter a mesma duração.

### **II – ANÁLISE**

A competência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para a análise da matéria advém do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Assinada por vinte e nove senadores, a PEC nº 7, de 2013, tem a sua iniciativa amparada pelo art. 60, I, da Constituição Federal (CF). O seu conteúdo não atenta contra as cláusulas pétreas expressas no § 4º do mesmo art. 60 da CF.

A Proposição em análise atende a todos os requisitos de juridicidade e de boa técnica legislativa.

No mérito, a existência das ALCs e dos benefícios fiscais relacionados à Amazônia Ocidental expressos nos Decretos-Lei nºs 356, de 1968, e 1.435, de 1975, tem como suporte constitucional o art. 3º, III, da CF, que adota a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A melhor forma de entender a PEC nº 7, de 2013, é mediante uma breve retrospectiva histórica sobre a vigência, ao longo dos anos, dos benefícios fiscais de que trata.

Por meio da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, foi criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial. Essa área foi estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Apesar de não haver previsão expressa na Lei nº 8.387, de 1991, da vigência dos benefícios fiscais criados, havia remissão para que se aplicasse à Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), no que coubesse, o disposto na Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 (§ 2º do art. 11 da Lei nº 8.387, de 1991). Conforme previsto na redação original do art. 14 da Lei nº 8.256, de 1991, as isenções e benefícios das Áreas de Livre Comércio de Pacaraima (ALCP) e Bonfim (ALCB) seriam mantidos durante 25 anos. Esse artigo teve redação alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, de forma que passou a constar a referência à Área de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV, cujos benefícios seriam mantidos durante 25 anos.

Com isso, interpretou-se que o prazo de vigência da ALCMS também seria de 25 anos. Por esse motivo, o art. 17 do Decreto nº 517, de 8 de maio de 1992, que regulamentou a Área de Livre Comércio, dispunha que as isenções vigorariam por esse prazo.

Como visto, esse dispositivo não regulou de forma autônoma a vigência da isenção fiscal, e nem poderia fazê-lo, uma vez que a regulação de prazo de concessão de isenção por meio de ato infralegal é incompatível com o art. 176 do Código Tributário Nacional (CTN), que exige lei

específica para a concessão de isenção, que especifique as condições e requisitos necessários, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração. E incompatível também é com o § 6º do art. 150 da Constituição Federal, em sua redação atual, na forma da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, embora não o fosse em relação à versão em vigor em 1992, época da publicação do Decreto.

Assim, o período de vigência dos benefícios fiscais estava fundamentado na Lei nº 8.256, de 1991 (art. 14).

Em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.212, que regulamenta de forma específica o Imposto Sobre Produtos Industrializados (RIPI). Conforme previsto no art. 118 desse ato normativo, ficarão extintos, a partir de 1º de janeiro de 2014, os incentivos previstos nos arts. 116 e 117, que tratam dos benefícios fiscais relacionados ao IPI (suspensão e isenção do imposto) na ALCMS.

Destaca-se que essa previsão de término do benefício fiscal em 1º de janeiro de 2014 já constava no art. 95 do Decreto nº 2.637, de 25 de junho de 1998, que regulamentava a arrecadação, a cobrança e a fiscalização do IPI.

No entanto, os Decretos mencionados (nºs 2.637, de 1998, e 7.212, de 2010) não regularam o prazo de vigência dos incentivos fiscais de forma autônoma. O amparo para publicação desses atos normativos foi o art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. De acordo com esse dispositivo legal, ficarão extintos, a partir de 1º de janeiro de 2014, os benefícios fiscais a que se referem as leis mencionadas no *caput* do art. 77. Entre essas, há referência expressa à Lei nº 8.387, de 1991.

Portanto, a redução do prazo de vigência da isenção para a ALCMS, que originalmente era de 25 anos (art. 11, § 2º, da Lei nº 8.387, de 1991, combinado com o art. 14 da Lei nº 8.256, de 1991) e que findaria em 31 de dezembro de 2016, ocorreu por meio da Lei nº 9.532, de 1997.

Poderia justificar-se a redução do prazo previsto na Lei nº 9.532, de 1997, pela relação entre a Lei nº 8.387, de 1991, e a Zona Franca de Manaus, na medida em que esta lei, além de criar a ALCMS (art. 11), previu incentivos para a produção de determinados bens na ZFM (arts. 1º ao 8º). Quando da aprovação da Lei nº 9.532, de 1997, o prazo da ZFM, de acordo com o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(ADCT), vigente à época, encerrar-se-ia no final de 2013. Por uma questão de lógica, os benefícios fiscais criados em função da existência da ZFM, bem como os a eles correlacionados, deveriam ser encerrados na mesma época.

Uma vez que o § 2º do art. 77 da Lei nº 9.532, de 1997, prevê, genericamente, a extinção dos “benefícios fiscais a que se referem os dispositivos legais mencionados no *caput* deste artigo”, e, entre eles, está a Lei nº 8.387, de 1991, considerou-se que o prazo de existência da ALCMS também findaria em 1º de janeiro de 2014.

Em sentido diverso, poderia ser interpretado que apenas os benefícios previstos na Lei nº 8.387, de 1991, relacionados à ZFM seriam extintos, não havendo interferência na Área de Livre Comércio. Corrobora esse entendimento o fato de a Lei nº 9.532, de 1997, não ter feito referência às demais áreas de livre comércio.

Além do mais, é questionável a possibilidade de redução do prazo de vigência dos benefícios que se encontrava em curso. De acordo com o art. 178 do CTN, é vedada a supressão de isenções tributárias concedidas por prazo certo e em função de determinadas condições. No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme o verbete de Súmula nº 544: “Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas”.

Entretanto, diante da redação dúbia do art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 1997, e considerando que a isenção se interpreta literalmente (art. 111 do CTN), tornou-se necessária a aprovação de dispositivo legal que discipline o prazo de duração dos incentivos fiscais relacionados à ALCMS.

É importante destacar que a Lei nº 9.532, de 1997, afeta não somente a ALCMS, mas também os benefícios fiscais relacionados à Amazônia Ocidental previstos nos Decretos-Lei nºs 356, de 1968, e 1.435, de 1975. De acordo com o disposto no art. 98 do RIPI, esses incentivos serão extintos, igualmente, a partir de 1º de janeiro de 2014.

A Amazônia Ocidental, que compreende os Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, está contemplada, desde a década de sessenta do século passado, com benefícios fiscais que objetivam favorecer o desenvolvimento regional.

Conforme disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº 356, de 1968, os benefícios fiscais à Amazônia Ocidental foram concebidos como extensão dos incentivos previstos para a ZFM, e, **como não havia previsão de término, entendia-se que estariam em vigor enquanto vigentes os benefícios destinados à Zona Franca**. Contudo, o art. 77, § 2º, da Lei nº 9.532, de 1997, fixou o prazo de extinção em 1º de janeiro de 2014, porque na época (antes da Emenda à Constituição – EC – nº 42, de 2003) estava vigente o art. 40 do ADCT, que previa esse prazo para encerramento da ZFM.

A EC nº 42, de 2003, entretanto, prorrogou o prazo de vigência para a Zona Franca de Manaus. Assim, se não houvesse sido publicada a Lei nº 9.532, de 1997, não restaria dúvida de que os benefícios fiscais destinados à Amazônia Ocidental vigorariam até 2023, prazo previsto na EC nº 42, de 2003.

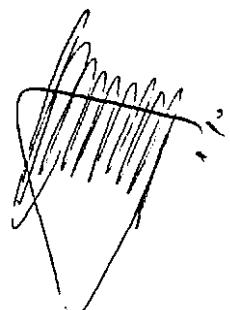
Conhecidos esses antecedentes, percebe-se facilmente a importância da PEC nº 7, de 2013. A sua aprovação terá a grande virtude de clarear, de uma vez por todas, a questão da vigência dos benefícios fiscais às ALC e à Amazônia Legal, conferindo mais racionalidade e segurança à sua permanência, por meio da inclusão da matéria no texto constitucional.

### III – VOTO

Ante as razões expostas, opinamos pela regimentalidade, juridicidade e constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2013, e, no mérito, votamos pela sua aprovação.

Sala da Comissão, 29 de maio de 2013.

*SENADOR VITAL DUARTE*, Presidente

  
, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 7 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 03/06/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÉGO

RELATOR: SENADOR VALDIR RAUPP

## BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)

JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. PAULO PAIM
EDUARDO SUPLICY	9. VAGO

## BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)

EDUARDO BRAGA	1. ROMERO JUCÁ
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
VAGO	9. LOBÃO FILHO

## BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)

AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. ATAÍDES OLIVEIRA
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPIÑO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. FLEXA RIBEIRO

## BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)

ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. VICENTINHO ALVES

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

### TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

### LEI N° 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.

Denominado Código Tributário Nacional

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e

institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

---

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

---

Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104. (Redação dada pela Lei Complementar nº 24, de 7.1.1975)

---

#### **LEI N° 8.387, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991**

Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências.

---

Art. 11. É criada, nos Municípios de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças do extremo norte daquele Estado e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. (Regulamento)

---

§ 2º Aplica-se à área de livre comércio, no que couber, o disposto na Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991.

---

#### **LEI N° 8.256, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1991.**

~~Cria áreas de livre comércio nos municípios de Pacaraima e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências.~~  
~~Cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima e dá outras providências.~~ (Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008)

---

Art. 14. As isenções e os benefícios das Áreas de Livre Comércio de Boa Vista - ALCBV e Bonfim - ALCB serão mantidos durante 25 (vinte e cinco) anos, a partir da publicação desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008)

---

**LEI N° 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997.**

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

---

Art. 77. A aprovação de novos projetos, inclusive de expansão, beneficiados com qualquer dos incentivos fiscais a que se referem o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, com as posteriores alterações, o Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, o Decreto-Lei nº 1.435, de 16 de dezembro de 1975 e a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, fica condicionada à vigência de:

---

§ 2º Ficam extintos, a partir de 1º de janeiro de 2014, os benefícios fiscais a que se referem os dispositivos legais mencionados no *caput* deste artigo. (Vide Decreto nº 7.212, de 2010) (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

---

**LEI N° 11.732, DE 30 DE JUNHO DE 2008.**

Altera as Leis nºs 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de "Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; e dá outras providências.

---

**DECRETO-LEI N° 356, DE 15 DE AGOSTO DE 1968.**

Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências.

---

**DECRETO-LEI N° 1.435, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1975.**

Altera a redação dos artigos 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e 2º do Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, e dá outras providências.

---

Publicado no DSF, de 05/06/2013.