

# PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 319, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que *cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências.*

Relator: Senador **EDISON LOBÃO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 319, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que *cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências.*

O projeto está estruturado em quatorze artigos. Por meio de seu art. 1º, identifica-se o objeto da proposição, que é a criação da Zona Franca de São Luís como área livre de comércio, mediante a previsão de incentivos fiscais voltados à importação e à exportação. A finalidade, nos termos do mencionado dispositivo, é promover o desenvolvimento econômico e social e as relações de comércio exterior da sua área de influência e incrementar a integração com o parque industrial nacional.

De acordo com o art. 2º, o território da Zona Franca corresponderá à Ilha de São Luís, em toda a sua extensão, podendo ser expandida a área de incidência mediante ato normativo exarado pelo Poder Executivo.

O art. 3º dispõe que as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à Zona Franca de São Luís serão destinadas exclusivamente às empresas autorizadas a operar nessa área.

Os benefícios fiscais estão previstos nos arts. 4º e 7º. Consistem na suspensão, com posterior conversão em isenção, do Imposto sobre Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes na entrada de mercadorias provenientes do exterior na Zona Franca e na

Recebido em 14/06/18  
Hora: 10:40

isenção desse último tributo em relação também a produtos nacionais ou nacionalizados que ingressem na Zona Franca, desde que, em todos os casos, as mercadorias tenham destinação prevista no projeto, como, por exemplo, a industrialização de novos produtos em seu território.

O art. 5º determina que as importações de mercadorias destinadas à Zona Franca de São Luís estarão sujeitas, no desembarque aduaneiro, aos procedimentos normais de importação.

De acordo com o art. 6º, a compra de mercadorias estrangeiras armazenadas na Zona Franca por empresas estabelecidas em qualquer outro ponto do território nacional será considerada importação normal.

Estão excluídos, pelo art. 8º da proposição, da suspensão ou da isenção do II e do IPI, armas e munições; veículos de passageiros, salvo poucas exceções; bebidas alcoólicas; e fumos e seus derivados.

O art. 9º isenta do Imposto sobre Exportação as exportações de mercadorias da Zona Franca de São Luís.

O art. 10 atribui ao Poder Executivo a regulamentação da aplicação dos regimes aduaneiros especiais para as mercadorias estrangeiras destinadas à Zona Franca de São Luís, bem como para as mercadorias dela procedentes.

O limite global para as importações pela Zona Franca será estabelecido anualmente pelo Poder Executivo, conforme previsão do art. 11 do PLS nº 319, de 2015.

O art. 12 prevê que a administração da Zona Franca de São Luís será exercida na forma indicada pelo Poder Executivo por ocasião da regulamentação da lei.

O art. 13, por sua vez, fixa o prazo para a manutenção das isenções e benefícios em 25 anos.

Por fim, o art. 14 prevê a cláusula de vigência ao dispor que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor menciona a frustação da região com as dificuldades de implantação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) de São Luís e enfatiza as características geográficas e logísticas da região,

que a tornam ideal para a constituição de uma área de livre comércio. Acrescenta que a adoção da medida contribuiria decisivamente para a superação das dificuldades que fazem do Maranhão um dos Estados com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no País.

Inicialmente, a matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa. A matéria foi, então, aprovada na CDR em 2 de setembro de 2015.

Em seguida, a tramitação foi alterada e, em 9 de setembro de 2015, o projeto foi encaminhado à Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF), perante a qual o Senador Walter Pinheiro apresentou Relatório, não apreciado.

Com a aprovação do Requerimento nº 1.211, de 2015, da Senadora Sandra Braga, o PLS nº 319, de 2015, foi encaminhado à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), após a qual retornaria à CEAPF, para apreciação em caráter terminativo.

Em 13 de junho deste ano, houve retificação do despacho, tendo em vista o encerramento da CEAPF, razão pela qual foi determinado que, após manifestação da CCJ, a matéria fosse remetida à CAE para decisão terminativa.

É de se registrar que não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Cumpre destacar, de início, que compete à CCJ, por força do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Registre-se, dessa forma, que não há óbice de natureza constitucional ao PLS nº 319, de 2015. Isso porque compete privativamente à União legislar sobre comércio exterior e, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, sobre direito tributário, nos termos, respectivamente, do inciso VIII do art. 22 e do inciso I do art. 24, todos da Constituição Federal.

Inexistem, também, reparos quanto à juridicidade ou regimentalidade da proposição.

No tocante ao mérito, é imperioso enaltecer a importância da proposição e o acerto do Senador Roberto Rocha em tratar da matéria. De maneira convergente com o que afirma o autor do projeto, entendemos que a Ilha de Upaon-Açu apresenta características geográficas que a habilitam a constituir uma área de livre comércio, especialmente pelas condições logísticas que favorecem a entrada de insumos e o escoamento da produção para o exterior.

Com a aprovação da proposição, o Estado do Maranhão, de modo geral, terá condições de se desenvolver e de melhorar as condições de vida de sua população. É inimaginável que alguém deixe de defender a concessão de benefício fiscal para instalação de empreendimentos em região que recebe tão poucos investimentos, embora com potencial significativo de se tornar porta de entrada e de saída de produtos industrializados.

Entretanto, após longo processo de estudo e discussão sobre o melhor modelo que deverá vigorar na região, concluímos que a Ilha de Upaon-Açu deve, ao invés de se tornar uma Zona Franca, modelo já em vigor há muitos anos no Estado do Amazonas, constituir uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE) especial, que denominamos, no Substitutivo que ora apresentamos, de Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA).

O objetivo é canalizar o benefício fiscal de modo a incentivar as exportações, sem, contudo, criar competição indevida no mercado interno com outras regiões do País.

O regime das ZPEs, previsto na Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, está em vigor e consiste, em poucas palavras, na isenção de impostos e contribuições incidentes sobre a importação ou sobre aquisições no mercado interno de insumos para que a empresa que opere na região possa produzir mercadorias ou prestar serviços destinados à exportação.

É esse o modelo que pretendemos seguir. A constituição da ZEMA objetiva fomentar o desenvolvimento do Estado do Maranhão e, ao mesmo tempo, contribuir para o incremento da balança comercial do País pelo aumento do seu volume de exportações.

Entretanto, para que isso possa, de fato, acontecer, é necessário prever condições especiais para a ZEMA. A lei que regula as ZPEs contém algumas restrições que não devem ser aplicadas a todas as regiões do País, especialmente àquelas que têm baixo índice de investimentos, de sorte a efetivamente fomentá-los.

Em relação a São Luís, onde estará situada a ZEMA, entendemos que é necessário prever:

- 1) Condições menos burocráticas relativas ao controle aduaneiro;
- 2) Livre fabricação de produtos, sem que haja necessidade de ato autorizativo prévio emanado do Poder Executivo, salvo nos casos não permitidos às demais ZPEs;
- 3) Autorização para que as empresas possam constituir filiais em outros pontos do território nacional e participar de outras pessoas jurídicas estabelecidas em locais diversos da ZEMA;
- 4) Dispensa da exigência de percentual mínimo de receita bruta relacionada à exportação de bens e serviços; e
- 5) Extensão do prazo para a manutenção das isenções e benefícios de 25 anos, conforme previsto na proposição, para 50 anos.

O arcabouço normativo em questão, materializado no Substitutivo que ora apresentamos, visa a permitir que, na prática, haja interesse de instalação de atividade industrial ou de prestação de serviços em São Luís voltados ao comércio exterior. Esse regramento especial, aplicado à região, criará condições para que a ZEMA, de modo diferente das ZPEs, tenha mais chance de ser instalada com sucesso.

O efetivo funcionamento da ZEMA constituirá importante avanço para que se alcancem dois dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos nos incisos II e III do art. 3º da Constituição Federal, que são o de garantir o desenvolvimento nacional e o de reduzir as desigualdades sociais e regionais no País.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 319, de 2015, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do seguinte Substitutivo:

#### **EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 319, DE 2015**

Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para criar a Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA), Zona de Processamento de Exportação (ZPE) especial, correspondente à área de livre comércio com o exterior em operação exclusiva na Ilha de Upaon-Açu.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei cria a Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA), Zona de Processamento de Exportação (ZPE) especial, correspondente à área de livre comércio com o exterior em operação exclusiva na Ilha de Upaon-Açu.

**Art. 2º** A Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 25-A:

| “**Art. 25-A.** Fica criada a Zona de Exportação do Maranhão (ZEMA), Zona de Processamento de Exportação (ZPE) especial, sujeita ao regime jurídico instituído por esta Lei, correspondente à área de livre comércio com o exterior em operação exclusiva na Ilha de Upaon-Açu.

§ 1º O início do funcionamento da Zema não é condicionado ao alfandegamento de todos os pontos de entrada ou saída de bens, bastando, para operação de empresa situada na área, a existência de recinto alfandegado em porto, aeroporto ou região fronteiriça.

§ 2º Somente as empresas enquadradas na seção “indústrias de transformação” da Classificação Nacional de Atividades

Econômicas (CNAE) poderão usufruir dos incentivos fiscais aplicáveis à Zema.

§ 3º A solicitação de instalação de empresa na Zema será feita mediante apresentação de projeto, na forma estabelecida em regulamento.

§ 4º Não se aplicam à Zema:

I – a exigência de prévio alfandegamento da área, prevista no art. 4º desta Lei;

II – a exigência de ato autorizativo que relate os produtos cuja fabricação é permitida, prevista no art. 8º desta Lei;

III – a vedação às pessoas jurídicas de constituição de filial ou de participação em outra pessoa jurídica localizada fora da Zema, prevista no art. 9º desta Lei;

IV – a vedação a regime normativo cambial excepcional, previsto no *caput* do art. 15 desta Lei; e

V – a exigência de que a pessoa jurídica assuma o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, percentual mínimo de sua receita bruta relacionado à exportação, previsto no art. 18 desta Lei.

§ 5º O disposto no inciso III do § 4º do *caput* não afasta as vedações a que se refere o parágrafo único do art. 5º desta Lei.

§ 6º A Zema será mantida pelo prazo de 50 (cinquenta) anos a contar da entrada em vigor do *caput* deste artigo.”

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor após decorrido um ano de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

 , Presidente

, Relator