

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2011, primeiro signatário o Senador Wilson Santiago, que *altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino.*

SF/14281.54292-27

RELATOR: Senador **CIRO NOGUEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2011, de autoria do Senador WILSON SANTIAGO e de outros 28 Senadores, que *altera o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino.*

A PEC em análise acresce quatro parágrafos ao art. 40 do ADCT para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordestino. Em sua redação atual, o art. 40 do ADCT mantém, pelo prazo de vinte e cinco anos, a Zona Franca de Manaus (ZFM) com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais. Seu parágrafo único estabelece que os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na ZFM somente podem ser modificados por lei federal. O prazo fixado nesse artigo foi acrescido de dez anos pelo art. 92 do ADCT e, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 83, de 2014, prorrogou por mais cinquenta anos o prazo estabelecido pelo art. 92.

Com a inclusão de quatro parágrafos ao art. 40 do ADCT, altera-se a denominação do parágrafo único para § 1º. O § 2º cria a Zona

Franca do Semiárido Nordestino com características semelhantes às da ZFM pelo prazo de trinta anos a partir da promulgação da Emenda à Constituição proposta. O § 3º estabelece que o Poder Executivo fará demarcar uma área contínua, na forma de um círculo de raio mínimo de cem quilômetros, cujo centro será a sede do Município de Cajazeiras, no Estado da Paraíba, na qual se instalará a Zona Franca do Semiárido Nordestino. O § 4º estabelece que se considera integrante da Zona Franca do Semiárido Nordestino toda sua superfície territorial e o § 5º que lei federal disporá sobre o funcionamento da zona franca proposta.

A matéria foi recebida pela CCJ em 7 de abril de 2011 e encaminhada para relatoria em 26 de maio de 2014.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as propostas de emenda à Constituição devem ser despachadas à CCJ, à qual compete opinar sobre a admissibilidade e o mérito da proposta.

Quanto à admissibilidade, a PEC nº 18, de 2011, tendo sido subscrita por mais de um terço dos Senadores, preenche o requisito do inciso I do art. 60 da Constituição Federal. A proposição está também de acordo com os §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Constituição, pois não tramita na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, não tende a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais e não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa. Pelas mesmas razões, a proposição atende ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 354 e no art. 373 do RISF. Finalmente, a PEC nº 18, de 2011, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, uma vez que não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Quanto ao mérito da proposição, deve-se destacar, inicialmente, que a Constituição Federal consagrou, em seu art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos

 SF/14281.54292-27

fundamentais da República Federativa do Brasil. No conjunto dos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição inclui, em seu art. 170, inciso VII, a redução das desigualdades regionais. Essas diretrizes registram o desejo de reduzir as desigualdades regionais que historicamente caracterizam o País.

No conjunto das regiões que requerem uma atenção especial do Poder Público, destaca-se a região do Semiárido, que se situa, majoritariamente, no Nordeste brasileiro. De acordo com dados coletados pelo Banco do Nordeste, o Semiárido é formado por 1.134 municípios, tem uma área de quase um milhão de quilômetros quadrados e uma população de cerca de 22,5 milhões de pessoas. A renda per capita do Semiárido nordestino corresponde a menos de 70% da média da Região Nordeste. Como a renda per capita dessa região corresponde a cerca de metade da renda per capita do país, pode-se concluir que, no Semiárido, a renda per capita é da ordem de 35% da média nacional.

A reversão dessas acentuadas desigualdades requer que se criem incentivos para que se implantem, na região, atividades econômicas capazes de gerar oportunidades de trabalho para a população local.

É por isso que a região conta com os incentivos concedidos no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, cuja metade dos recursos é, conforme o art. 159 da Constituição Federal, destinada ao Semiárido.

Essas iniciativas, porém, não têm se revelado suficientes para reduzir as desigualdades entre o Nordeste e o restante do país, e, por essa razão, nos parece que a PEC nº 18, de 2011, mostra uma louvável preocupação de complementar os instrumentos existentes.

Não obstante esse fato, parece-nos que a PEC nº 18, de 2011, carrega alguns problemas que indicam seu não acolhimento.

Em primeiro lugar, acreditamos que há um obstáculo de ordem operacional.



SF/14281.54292-27

A proposição estabelece que a Zona Franca do Semiárido Nordestino será instalada em uma área contínua, na forma de um círculo de raio mínimo de cem quilômetros, em torno do Município de Cajazeiras, na Paraíba. Dessa forma, a região estende-se em direção ao norte até Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte, ao leste até Patos, na Paraíba, ao sul até Serra Pelada, em Pernambuco, e ao oeste até Juazeiro do Norte, no Ceará.

Trata-se, portanto, da criação de uma zona franca em uma região cuja área mínima é de 31,4 mil quilômetros quadrados e que mantém fortes interligações, por múltiplas vias de acesso, com outras regiões que têm atividades econômicas já desenvolvidas.

A criação de uma zona franca aberta (isto é, sem delimitação física) em uma região com essas características tornaria praticamente impossível o controle aduaneiro requerido para a operação das empresas dentro da área. De fato, zonas francas abertas são usualmente instaladas em regiões que têm acesso limitado a outras regiões que têm atividades econômicas já desenvolvidas. Esse é o caso, por exemplo, da Zona Franca de Manaus e da zona franca existente em Ushuaia, na região da Patagônia.

Por outro lado, não nos parece razoável cercar um perímetro de cerca de 630 quilômetros para instituir uma zona franca fechada.

Além desse problema de ordem operacional, a PEC nº 18, de 2011, criaria, no Semiárido, duas regiões distintas dentro e fora da zona franca.

O Semiárido é, porém, uma região bastante homogênea. Homogênea porque os municípios que a formam padecem de condições climáticas adversas muito parecidas. Homogênea porque essas condições, muitas vezes, levam à pobreza dos municípios que formam a região. É claro que a pobreza atinge os municípios no interior da área indicada na proposta, mas atinge também aqueles que não seriam contemplados pela PEC nº 18, de 2011.

Limitar o benefício previsto a apenas alguns municípios da região poderia levar a uma competição desigual por investimentos no

SF/14281.54292-27



Semiárido. Não se pode descartar a hipótese de que a zona franca atraísse para o seu interior empresas já em atividade nas regiões do Semiárido situadas fora do círculo de raio mínimo de cem quilômetros em torno da sede do Município de Cajazeiras.

Ainda que compartilhemos da louvável intenção demonstrada na PEC nº 18, de 2011, julgamos mais adequado unir o Semiárido em torno de um projeto comum que ajude o conjunto de seus municípios a superar os problemas que afligem sua população.

III – VOTO

Em vista do exposto, recomendamos a **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator


SF/14281.54292-27