



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senadora Juíza Selma

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 75, de 2018, do Senador Sérgio de Castro, que *dispõe sobre a criação de uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no Porto Central (Distrito Industrial Portuário) do Município de Presidente Kennedy, no Estado do Espírito Santo.*

Relatora: Senadora **JUÍZA SELMA**

### I – RELATÓRIO

Temos em análise nesta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 75, de 2018, de autoria do Senador Sérgio de Castro, que dispõe sobre a criação de uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no Porto Central (Distrito Industrial Portuário) do Município de Presidente Kennedy, no Estado do Espírito Santo.

O PLS nº 75, de 2018, em seu art. 1º, cria a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no Porto Central (Distrito Industrial Portuário) do Município de Presidente Kennedy, no Estado do Espírito Santo. O parágrafo único do dispositivo estabelece que a criação, características, objetivos e funcionamento da ZPE serão regulados pela legislação pertinente.

O art. 2º do projeto de lei contém a cláusula de vigência.



SF/19824.03364-91



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senadora Juíza Selma

Na justificação, o autor argumenta que iniciativas dessa natureza têm sido utilizadas por diversos países para dar maior dinamismo econômico a determinadas regiões. O autor menciona que o potencial exportador do Espírito Santo é amplamente reconhecido, mas as duas ZPE instituídas no Estado estão ainda em um estágio inicial. Além disso, o autor lembra que, embora o Município de Presidente Kennedy se beneficie da exploração de petróleo e tenha um produto interno bruto (PIB) *per capita* elevado, seus índices de pobreza e de desigualdade social são elevados. Segundo o autor, a criação de uma ZPE em Presidente Kennedy teria a vantagem da localização em área que apresenta facilidades para a exportação e poderia contribuir para a solução dos problemas apontados.

O PLS nº 75, de 2018, foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde recebeu parecer favorável, e à CDR, onde é analisada em caráter terminativo.

## II – ANÁLISE

De acordo com o disposto no art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CDR opinar sobre incentivos voltados para o desenvolvimento regional. Em se tratando de competência terminativa, também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deverão ser analisados.

Inicialmente, é oportuno lembrar que as ZPE são disciplinadas pela Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que *dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências*.

O art. 2º dessa lei estabelece que *a criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, à vista de proposta dos Estados ou Municípios, em conjunto ou isoladamente*. Dessa forma, não parece ser possível a criação de ZPE em determinada localidade por meio de lei, por se tratar de competência privativa do Poder Executivo. Isso explicaria por que o Projeto de Lei em análise



SF/19824.03364-91



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senadora Juíza Selma

simplesmente autoriza o Poder Executivo a criar uma ZPE no Município de Presidente Kennedy, no Estado do Espírito Santo.

Embora o Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, de autoria do Senador Josaphat Marinho, determine que os chamados projetos autorizativos não sofreriam, em princípio, vício de iniciativa, há um número crescente de posicionamentos contrários a essa visão.

Esses posicionamentos amparam-se no argumento de que a lei deve necessariamente inovar o ordenamento jurídico. Uma norma legal que apenas autorize o Poder Executivo a tomar determinada providência não cria nova regra de Direito e poderia ser considerada inócua e, conseqüentemente, injurídica. Esse entendimento fundamenta a Súmula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, na qual se destaca que *projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional*.

Além disso, é importante ressaltar que o Parecer nº 903, de 2015, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, concluiu que *devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder*. A aprovação em Plenário desse parecer consolida o entendimento quanto à inconstitucionalidade dos projetos autorizativos no âmbito do Senado Federal.

Outro obstáculo ao PLS nº 75, de 2018, é a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Conforme disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senadora Juíza Selma

O art. 14 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece uma obrigação idêntica.

Os dispositivos supracitados parecem deixar claro que a proposição em análise deveria estar acompanhada de avaliação de seu impacto orçamentário e financeiro.

Além das limitações apontadas, não temos ressalvas adicionais quanto à técnica legislativa da proposição.

Feitas essas considerações, ainda que exista o sentimento de solidariedade ao autor quanto à necessidade de que sejam adotadas medidas de estímulo ao desenvolvimento da área objeto do PLS nº 75, de 2018, não podemos ignorar as restrições identificadas, o que nos leva a concluir pela rejeição da matéria.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 75, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19824.03364-91