

# PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MP Nº 973, DE 2020

## MEDIDA PROVISÓRIA Nº 973, DE 2020

Altera a 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”.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado JÚLIO CÉSAR

### I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 973, de 27 de maio de 2020, introduz o art. 18-B à Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispensa as pessoas jurídicas autorizadas a operar em Zona de Processamento de Exportação (ZPE) de auferir e manter, no ano calendário de 2020, o percentual de receita bruta decorrente de exportação para o exterior de que trata o *caput* do art. 18 da referida Lei.

O *caput* desse art. 18 estabelece que somente poderá instalar-se em ZPE a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter, por ano-calendário, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta total de venda de bens e serviços.

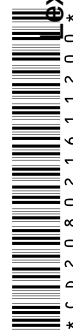
Isso significa que, durante o ano calendário de 2020, as empresas instaladas em ZPE não mais estarão sujeitas ao limite de 20% de sua receita bruta nas suas vendas de bens e serviços no mercado interno,

podendo, portanto, vender livremente no mercado doméstico, nas condições previstas na Lei nº 11.508/2007.

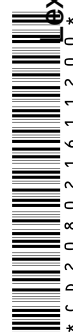
No prazo regimental para apresentação de emendas à Comissão Mista destinada a apreciar a MP nº 973/2020, foram encaminhadas um total de 24 Emendas, conforme quadro resumo abaixo apresentado.

Nº	Autor(a)	Dispositivo da MP	Resumo do conteúdo
1	Dep. Júlio Cesar Ribeiro (Rep/DF)	Art. 1º	Reduz de 80% para 60% o compromisso de exportação da receita bruta no ano de 2021, facultando ao Poder Executivo, no ano de 2021, a redução para até 50% no caso de atividades de desenvolvimento de <i>software</i> ou de prestação de serviços de TI
2	Dep. Marcelo Freixo (PSOL/RJ)	Art. 1º	Determina às empresas beneficiadas pela não exigência do compromisso de exportar 80% da receita bruta uma contrapartida social e econômica, de forma a assegurar a estabilidade do emprego, a não redução dos salários dos seus trabalhadores e o acesso à contabilidade pelas autoridades fiscais até o mês de março de 2021.
3	Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	RETIRADA	RETIRADA
4	Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	Acrescenta um novo artigo ao texto da MP, introduzindo o art. 18-C à Lei nº 11.508/07	Dispõe sobre a não incidência das Contribuições para o PIS/Pasep e Cofins sobre o faturamento da energia elétrica usada por empresas autorizadas a operar em ZPE localizadas na região Nordeste.
5	Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	RETIRADA	RETIRADA
6	Dep. Enio Verri (PT/PR)	Art. 1º	Condiciona o benefício fiscal da não exigência do compromisso de exportação de 80% da receita bruta à manutenção dos postos de trabalho.
7	Dep. Luiza Erundina (PSOL/SP)	Art. 1º	Idêntica à Emenda nº 2
8	Sen. Mecias de Jesus (Rep/RR)	Art. 1º	Altera os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º-A, 8º, 9º, 12, 18-B, 20 e 25 da Lei nº 11.508/07 para, entre outras medidas, excluir o compromisso de exportação de 80% da receita bruta tendo como contrapartida o pagamento integral dos impostos suspensos e a inclusão das empresas prestadoras de serviços no regime das ZPEs. Acrescenta arts. 6º-B a 6º-G, 18-B, 21-A e 25-A à Lei nº 11.508/07.

Nº	Autor(a)	Dispositivo da MP	Resumo do conteúdo
9	Dep. Hugo Leal (PSD/RJ)	Acrescenta dois novos artigos à Lei nº 11.508/07	Acrescenta arts. 18-C e 18-D à Lei nº 11.508/07 para prorrogar até 01/01/21, com exoneração dos tributos federais, o termo final para cumprimento do compromisso de exportação das empresas comerciais exportadoras e também para dispensar as empresas optantes por regimes aduaneiros especiais cuja condição para fruição e manutenção dos benefícios seja a exportação de determinado percentual da receita bruta, desse compromisso no ano-calendário de 2020.
10	Sen. Eduardo Braga (MDB/AM)	Art. 1º	Acrescenta um parágrafo ao art. 18-B da Lei 11.508/07, para dispor que a dispensa do compromisso de exportação só se aplica às pessoas jurídicas que fornecem materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde necessários ao combate à Pandemia provocada pelo Covid-19.
11	Sen. Wellington Fagundes (PL/MT)	Alteração da Lei nº 11.488, de 15/06/07	Acrescenta o § 4º ao art. 2º, para dispor que a beneficiária do REIDI que tenha aprovado obras de infraestrutura no setor portuário não se submeterá à análise do custo para cálculo de preços ou quaisquer outras receitas.
12	Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	Art. 1º	<p>Altera os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º-A, 8º, 9º, 12 e 20 e 25 e acrescenta arts. 2º-A, 6º-B a 6º-H, 18-B, 21-A e 21-B à Lei nº 11.508/07, para promover, entre outras, as seguintes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A extinção do compromisso de desempenho exportador mínimo associado à exigência do recolhimento dos tributos suspensos com acréscimos moratórios quando da venda do produto para o mercado interno;</li> <li>2. A habilitação de empresas prestadoras de serviços no regime jurídico das ZPEs limitado aos serviços vinculados à industrialização; e</li> <li>3. A previsão de apresentação de propostas de criação de ZPEs diretamente pela iniciativa privada.</li> </ol>



Nº	Autor(a)	Dispositivo da MP	Resumo do conteúdo
13	Sen. Roberto Rocha (PSDB/MA)	Alteração da Lei nº 11.508/07 Introdução de arts. 2º a 4º à MP	<p>Altera os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º-A, 8º, 9º, 12, 20 e 25 e acrescenta arts. 2º-A, 6º-B a 6º-Q, 17-A a 17-P, um novo 18-B (suprimindo o dispositivo introduzido pela MP), 21-A, 21-B e 24-A a 24-D à Lei nº 11.508/07, para promover, entre outras, as seguintes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A possibilidade de venda de toda a produção no mercado interno;</li> <li>2. A inclusão dos serviços exportáveis (transfronteiriços) entre as atividades beneficiadas pelo regime;</li> <li>3. A ampliação do escopo do regime das ZPE, estendendo a suspensão de tributos a itens com algum grau de elaboração; e</li> <li>4. A desoneração das aquisições no mercado interno para fins da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta.</li> </ol> <p>Permite às empresas com projetos aprovados anteriormente à publicação da Lei que resultar do PLV a escolha entre o novo regime jurídico e a vinculação aos termos da Lei nº 11.508/07 anteriormente vigentes.</p> <p>Revoga dispositivos da Lei nº 11.508/07</p> <p>Determina a entrada em vigor da Lei que resultar do PLV 90 dias após sua publicação.</p>
14	Dep. Júlio Delgado (PSB/MG)	Alteração da Lei nº 11.508/07	Acrescenta art. 18-C à Lei nº 11.508/07, autorizando as empresas brasileiras responsáveis pela produção de gases essenciais à saúde a fornecer esses insumos a todo o mercado interno (doméstico) nas mesmas condições tributárias que as aplicadas ao mercado externo
15	Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)	Art. 1º	Acrescenta parágrafo único ao art. 18-B da Lei nº 11.508/07 introduzido pela MP, obrigando as pessoas jurídicas autorizadas a operar em ZPE a fornecer informações verídicas à autoridade fiscal e vedando-lhes a rescisão, sem justa causa, do contrato de trabalho de seus empregados e a promoção de redução salarial até o final de março de 2021
16	Dep. David Miranda (PSOL/RJ)	Art. 1º	Idêntica à Emenda nº 15



Nº	Autor(a)	Dispositivo da MP	Resumo do conteúdo
17	Dep. Edmilson Rodrigues (PSOL/PA)	Art. 1º	Idêntica à Emenda nº 15
18	Sen. Rogério Carvalho (PT/SE)	Art. 1º	Acrescenta parágrafo único ao art. 1º da MP, vedando as pessoas jurídicas beneficiadas pela Medida Provisória a rescisão, sem justa causa, dos contratos de trabalho de seus empregados até 31/12/20, considerando os contratos vigentes em 31/03/20
19	Sen. Omar Aziz (PSD/AM)	Art. 1º	Acrescenta parágrafo único ao art. 1º da MP, vedando a aplicação do disposto na MP aos produtos similares aos fabricados no País que observem o PPB
20	Sen. Izalci Lucas (PSDB/DF)	Art. 1º	Altera o art. 18-B da Lei nº 11.508/07 introduzido pela MP, estendendo o alcance da Medida Provisória também para o ano-calendário de 2021
21	Sen. Izalci Lucas (PSDB/DF)	Art. 1º	Acrescenta parágrafo ao art. 18-B da Lei nº 11.508/07 introduzido pela MP, isentando, no ano-calendário de 2020, a venda no mercado interno dos produtos industrializados em ZPE destinados à pandemia de Covid-19 de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação e do Imposto de Importação e do AFRMM relativos a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem de procedência estrangeira neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora
22	Sen. Izalci Lucas (PSDB/DF)	Alteração da Lei nº 11.508/07	Acrescenta artigo à Lei nº 11.508/07, permitindo que as empresas possam migrar do regime do lucro presumido para o do lucro real ou para o do Simples Nacional durante o ano-calendário de 2020



Nº	Autor(a)	Dispositivo da MP	Resumo do conteúdo
23	Sen. Izalci Lucas (PSDB/DF)	Alteração da Lei nº 11.508/07	<p>Acrescenta cinco artigos à Lei nº 11.508/07, com as seguintes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prorrogação, por 120 dias, dos prazos para recolhimento e para entrega de declarações e de obrigações acessórias de PIS/Cofins, IRPJ, CSLL e IPI;</li> <li>2. Prorrogação, por 120 dias, dos prazos para apresentação de 15 obrigações acessórias;</li> <li>3. Anistia das multas para obrigações principais e acessórias com fato gerador ou prazo de entrega nos meses de março, abril e maio de 2020;</li> <li>4. Prorrogação, por 120 dias, do prazo de entrega de DAA do IRPF 2020; e</li> <li>5. Suspensão, por 120 dias, dos prazos para a prática de atos processuais no âmbito das Secretarias da RFB e da PGFN</li> </ol>
24	Dep. Alessandro Molon (PSB/RJ)	Art. 1º	<p>Altera o art. 18-B da Lei nº 11.508/07 introduzido pela MP, reduzindo para 20% o percentual mínimo da receita bruta decorrente de exportação a ser mantido pelas empresas autorizadas a operar em ZPE, restrita a redução às pessoas jurídicas em funcionamento na data de publicação da Lei que resultar do PLV</p>

Observe-se que três destas Emendas – duas apresentadas pelo Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Emendas nºs 12 e 13, e uma pelo Senador Mecias de Jesus (Republicanos/RR), Emenda nº 8 – são verdadeiros Substitutivos ao PL nº 5.957/13, que já foi amplamente discutido e aprovado em todas as Comissões desta Casa, faltando apenas a apreciação do Plenário.

As demais emendas tratam de aspectos pontuais da Lei nº 11.508/2007 (a Lei das ZPE), cujos autores se mostram preocupados, basicamente, em proibir demissão de empregados e a restringir o benefício da MP nº 973/20 aos produtos vinculados ao combate à pandemia do COVID-19.

A matéria passou a tramitar em regime de urgência, obstruindo a pauta em 12/07/20. Por sua vez, como o prazo inicial se encerrou no dia 24/07/20, a MPV nº 973/20 teve seu prazo automaticamente prorrogado por mais sessenta dias, conforme dispõe o art. 62, §§ 3º, 4º e 7º, da Constituição Federal e o art. 10 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a este Colegiado, antes de apreciar o mérito, manifestar-se a respeito da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, redação, técnica legislativa; compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do texto original da MP nº 973, de 2020, e das emendas a ela apresentadas no prazo regimental.

### II.1 – DA ADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Com respeito aos **requisitos constitucionais de relevância e urgência**, constata-se que a MP os preenche, conforme consignado na Exposição de Motivos que a acompanha. Por conseguinte, a Medida Provisória atende aos requisitos estabelecidos pelo *caput* do art. 62 da Constituição Federal.

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal. Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em questão não contraria dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

Observamos, ainda, a juridicidade da matéria tratada na Medida Provisória, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico pátrio e não viola qualquer princípio geral do Direito.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na Medida Provisória. O texto está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26/02/98.

Portanto somos pela **constitucionalidade, pela juridicidade e pela boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 973, de 2020.**

Quanto às 24 emendas apresentadas no prazo regimental de dois dias após a publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, temos as seguintes considerações:

1. As Emendas n<sup>os</sup> 3 e 5 foram retiradas por seus Autores.
2. As Emendas n<sup>os</sup> 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24 dizem respeito ao objeto da Medida Provisória em análise e atendem à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.
3. Já as Emendas n<sup>os</sup> 11, 22 e 23 tratam de questões que fogem ao objeto principal da Medida Provisória. Nesse sentido, consideramos que as referidas emendas são inconstitucionais, posto que afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, pelo qual os Congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MP por meio de emendas parlamentares.

## **II.2 – DA ADMISSIBILIDADE – ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

Cumprindo inicialmente ressaltar que o Congresso Nacional, com a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/20, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a ocorrência de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde.

Nesse cenário, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, medida cautelar – posteriormente referendada pelo Plenário da Corte, em 13 de maio do corrente ano – para conferir interpretação conforme à Constituição Federal, aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898, de 11/11/19), para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, “afastar a exigência de



*demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19”.*

Demais disso, em 8 de maio de 2020, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 106, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Em seu art. 3º, referida norma traz a seguinte previsão:

*“Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, **ficam dispensados da observância das limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.” (Grifamos)*

Assim, tendo por fundamento o Decreto Legislativo nº 6/20, a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI nº 6.357 e o estabelecido pela Emenda Constitucional nº 106, não há que se exigir a demonstração da adequação e compensação orçamentária e financeira das proposições que se inserem entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de COVID-19.

Noutro sentido, é requerido que tais proposições se façam acompanhar das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro, uma vez que a ADI nº 6.357 não afastou a necessidade de cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*. Observe-se que a referida exigência também não foi alcançada pela dispensa concedida pela Emenda Constitucional nº 106, acima transcrita, vez que inscrita em diploma de estatuta constitucional.

A MP nº 973/20 possui caráter essencialmente normativo, não se identificando pontos que contrariem diplomas normativos vigentes com conteúdo orçamentário e financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União. Desta forma, não há implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública. Portanto, não há que se efetuar o exame quanto à sua admissibilidade financeira e orçamentária.

Quanto às emendas apresentadas, as de nºs 2, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 24 são de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta no orçamento da União, concluindo-se pela sua não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa públicas.

Já as Emendas nºs 1, 4, 8, e 20 produzem impacto sobre as despesas ou receitas públicas para período que não se restringe àquele em que vigorará o estado de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6/20. Assim, torna-se inaplicável o afastamento determinado pela decisão cautelar exarada pelo STF, no âmbito da ADI nº 6.357, bem como o permissivo concedido pela Emenda Constitucional nº 106. Desse modo, por não apresentarem a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, ao lado das medidas de compensação exigidas pelas normas fiscais em vigor (art. 14 da LRF e art. 113 do ADCT), tais emendas devem ser consideradas inadequadas e incompatíveis orçamentária e financeiramente.

Por seu turno, as Emendas nºs 9, 14, 21, 22 e 23, embora tratem de medidas cujo impacto é restrito ao período de calamidade pública em comento, deixaram de apresentar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos requeridos pelo art. 113 do ADCT. Por tal motivo, também referidas proposições restam inadequadas e incompatíveis sob a ótica orçamentária e financeira.

### **II.3 – DO MÉRITO**

A presente Medida Provisória busca afastar temporariamente, até 31/12/20, a exigência do compromisso de exportação de 80% da receita

bruta e a autorização para que a produção possa ser direcionada para o abastecimento do mercado interno. Em nossa opinião, a proposição tem dois grandes méritos.

Por um lado, a dispensa do compromisso de exportação é uma medida que pode favorecer a manutenção da atividade econômica das indústrias sediadas em Zonas de Processamento de Exportação. Com efeito, a pandemia de Covid-19 afetou sobremaneira o comércio internacional, provocando queda expressiva do movimento de bens e serviços em escala global. Assim, é de se esperar que a substituição temporária das exportações pelas vendas no mercado doméstico possa compensar a perda de emprego e renda derivada da queda da demanda externa.

De outra parte, a Medida Provisória em tela permitirá aumentar a oferta de oxigênio medicinal no mercado brasileira, em momento particularmente necessário, dado o enfrentamento da Covid-19. Como se sabe, o oxigênio de uso medicinal é um insumo vital para o tratamento dos quadros de insuficiência respiratória grave decorrente da infecção por coronavírus, especialmente no caso de necessidade de entubação dos pacientes. Uma das maiores plantas criogênicas de destilação de gases atmosféricos da América Latina está operando justamente na ZPE do Pecém, em município de São Gonçalo do Amarante, Ceará. Esta indústria possui capacidade de produção adicional de gases, entre os quais o oxigênio medicinal, que poderá, assim, suprir a demanda doméstica.

Somos, assim, plenamente favoráveis ao mérito da Medida Provisória em tela.

No que concerne às emendas apresentadas na Comissão Especial Mista, todas as que se referem às ZPE apresentam sugestões de aprimoramento da legislação vigente e, indubitavelmente, merecem ser analisadas. Cremos, porém, que não é este o momento apropriado para mudanças de fundo no regime tributário e fiscal das Zonas de Processamento de Exportação. A MP nº 973/20 dispõe sobre um aspecto desses enclaves muito específico no escopo e muito limitado no tempo, em consonância com a

situação de emergência de saúde pública que atualmente enfrentamos. Em nossa opinião, não cabe, assim, desvirtuar o espírito da proposição sobre a qual nos debruçamos. Em decorrência, rejeitamos todas as emendas, louvadas, porém, as elogiáveis intenções de seus ilustres Autores.

## II.4 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, o voto dessa Comissão Especial Mista é:

### 1) Quanto à **admissibilidade**:

- 1.1 – pelo **atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 973, de 2020**;
- 1.2 – pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 973, de 2020**;
- 1.3 – pela **compatibilidade da Medida Provisória nº 973, de 2020, com as normas orçamentárias e financeiras vigentes**;
- 1.4 – pela **inconstitucionalidade das Emendas nºs 11, 22 e 23**;
- 1.5 – pela **inadequação financeira e orçamentária das Emendas nºs 4, 9, 14, 20, 21, 22 e 23**; e
- 1.6 – pela **adequação financeira e orçamentária, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas nºs 1, 2, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 24**.

2) Quanto ao **mérito**:

2.1 – pela **rejeição de todas as Emendas apresentadas**; e

2.2 – pela **aprovação da Medida Provisória nº 973, de 2020**.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2020.

Deputado JÚLIO CÉSAR  
Relator