

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

PROJETO DE LEI Nº 5.172, DE 2020

Cria a Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal, nas condições que especifica.

Autor: Deputado NELSON BARBUDO

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.172, de 2020, de autoria do Deputado Nelson Barbudo, cria a Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal no município de Sinop, Mato Grosso, que terá regime fiscal especial, com os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e social do Estado e de valorizar o meio ambiente.

Segundo os arts. 4º e 5º da proposição, as mercadorias estrangeiras ou nacionais enviadas à zona franca serão, obrigatoriamente, destinadas às empresas autorizadas a operar neste enclave.

A entrada de mercadorias estrangeiras na zona franca se dará mediante a suspensão do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (art. 5º). Já os produtos nacionais ou nacionalizados que entrarem na zona franca estarão isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 8º).

Conforme o art. 10 do PL, excluem-se dos benefícios fiscais previstos nos arts. 5º e 8º os seguintes produtos: armas e munições; veículos de passageiros; bebidas alcoólicas; e fumo e seus derivados.



O Poder Executivo regulamentará a aplicação de regimes aduaneiros especiais para as mercadorias estrangeiras destinadas à zona franca (art. 11). O Banco Central do Brasil normatizará os procedimentos cambiais aplicáveis às operações dessa área (art. 12). A Receita Federal do Brasil exercerá a vigilância e a repressão ao contrabando e ao descaminho, sem prejuízo da competência do Departamento de Polícia Federal (art. 15).

As isenções e benefícios da zona franca serão mantidos pelo prazo de vinte e cinco anos, contados da sua implantação (art. 16).

O PL dispõe por fim que o Poder Executivo, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 5º e nos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente desta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

A proposição tramita em regime ordinário (art. 151, III, Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD).

Foi distribuída à Comissão: da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS) e de Desenvolvimento Econômico (CDE), para análise de mérito; Finanças e Tributação (CFT) para análise de mérito e para fins do art. 54 do RICD; e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para fins do art. 54 do RICD.

No prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se do Projeto de Lei 5.172, de 2020, de autoria do nobre Deputado Nelson Barbudo, que cria a Zona Franca da Biodiversidade da Amazônia Legal no município de Sinop, Mato Grosso, com os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e social do Estado e de valorizar o



meio ambiente. A proposição busca reproduzir nesse município o modelo da Zona Franca de Manaus.

Apesar do nobre propósito, o PL possui problemas insanáveis, conforme já alertou o relator na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA, deputado Capitão Alberto Neto. Assim, faço minhas as precisas palavras desse ilustre Parlamentar, por refletir meu exato entendimento sobre a matéria, conforme apresentamos a seguir.

O modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM) não pode ser reproduzido de maneira indiscriminada. É preciso perquirir-se quais seriam de fato os critérios que justificariam a criação de uma nova Zona Franca. Investigando o histórico da criação da Zona Franca de Manaus, verificamos a existência de condições de todo especiais, que não se reproduzem aqui. Na Amazônia Ocidental, é preciso garantir simultaneamente a soberania nacional sobre as suas fronteiras, a proteção do seu patrimônio ambiental e a elevação do baixíssimo nível de desenvolvimento humano. A baixa integração logística e socioeconômica com o resto do País impediria de todo o atingimento desses objetivos, se não fosse compensada pela existência de incentivos tributários suficientes, como aqueles oferecidos pela ZFM. Ora, nenhuma dessas condições se verifica no Município de Sinop, em que se propõe a criação da Zona Franca da Biodiversidade.

O argumento pela contribuição da nova Zona Franca à preservação do bioma amazônico é especialmente infeliz. O Polo Industrial de Manaus foi concebido para oferecer à população local uma alternativa econômica a atividades agropecuárias e extrativistas não sustentáveis¹. Por seu turno, os incentivos previstos na proposição em tela parecem talhados sob medida para fomentar essas mesmas atividades insustentáveis.

A redação do art. 9º - ficam isentos do IPI os produtos [...] em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional – reproduz a formulação de incentivo das Áreas de Livre Comércio, não da ZFM. Não há previsão de requisitos diferenciados de sustentabilidade

¹

Disponível

https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf.
em: 13.ago.2025.

em:
Acesso



ambiental. Não há incentivo para a inovação e para a agregação de valor à biodiversidade regional – o critério de preponderância de matéria-prima aplicáveis às ALC é meramente o de volume, quantidade ou peso, não o valor agregado. Ademais, no dispositivo citado, a matéria-prima regional abrange explicitamente o segmento agrossilvipastoril.

Por essas razões, na região de Sinop – nada menos que o primeiro lugar no PIB do agronegócio do Mato Grosso – a dita “matéria-prima regional” viria, decerto, de uma agressiva expansão da agropecuária em moldes convencionais, nada tendo que ver com a valorização da rica biodiversidade local.

Ademais, é preciso enfatizar, no âmbito desta Comissão, que renúncias do IPI diminuem os recursos disponíveis para os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, c da Constituição Federal). A criação da Zona Franca da Biodiversidade no Município de Sinop – de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) “Alto” (0,754), segundo os critérios do PNUD em 2010 – tiraria dinheiro que, emprestado, poderia estimular o desenvolvimento e a integração das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, essas, sim, desfavorecidas e merecedoras de incentivos (cf. art. 43 da Constituição Federal).

Convém ressaltar, por oportuno, que diante do disposto no art. 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, observa-se que o constituinte derivado conferiu proteção expressa e específica apenas à Zona Franca de Manaus, na forma delimitada em legislação própria, bem como às áreas de livre comércio já existentes em 31 de maio de 2023. Logo, conclui-se que a criação de nova zona franca não encontra amparo jurídico-constitucional, uma vez que a norma transitória fixou marco temporal, de modo que qualquer tentativa de instituí-la configura uma afronta ao texto constitucional.

Por fim, é nosso dever registrar que, ainda que fosse meritória, a proposição seria de todo inviável, por três razões.

Primeira, o Brasil se defronta hoje com uma restrição para a implantação de novos regimes aduaneiros especiais de importação, por conta



das nossas obrigações como membro do Mercosul. Com efeito, a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 31, de 29 de junho de 2000, preconiza, em seu art. 4º, alínea "a", a proibição, a partir de 1º de janeiro de 2001, da aplicação unilateral de regimes aduaneiros especiais de importação que não se encontrassem vigentes em 30 de junho de 2000, exceção feita às ZPE.

Segunda, com a aprovação da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ora vigente – não poderão ser aprovados projetos de lei ou medidas provisórias que concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária por mais de cinco anos (cf., art. 139, I). Ora, esse é exatamente o caso da proposição em análise, que prevê benefícios pelo prazo de vinte e cinco anos (art. 6º).

Terceira, com promulgação de Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, foi alterado o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo (art. 4º) que o Presidente da República encaminhe ao Congresso Nacional plano de redução gradual de incentivos e benefícios fiscais de natureza tributária, de ao menos 10% ao ano. Ademais, no mesmo artigo, §4º, prevê-se lei complementar que tratará de critérios mínimos e procedimentos para a concessão e alteração de incentivo ou benefício tributário ou creditício do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa – caso em que incorre a proposição ora em análise. Nesse ínterim, parece alta a probabilidade de que a proposição venha a ser rejeitada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Por fim, destacamos a aprovação com ressalvas das contas de 2023 do Presidente da República, realizada pelo TCU. Entre as ressalvas registradas está a de que “os requisitos necessários para concessão ou ampliação de benefícios tributários não foram seguidos, no que se refere à renúncia de receita”². O relatório do TCU alertou o Poder Executivo sobre o não “atendimento das disposições legais no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios”

² Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-com-ressalvas-as-contas-do-presidente-da-republica-de-2023.htm>. Acesso em: 13.ago.2025.



Outro alerta emitido foi sobre a necessidade de cumprimento dos requisitos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na Lei Complementar 101/2000 e na LDO para a aprovação de benefícios tributários por medidas legislativas. Assim, não é possível somente delegar ao Poder Executivo o cumprimento de questão orçamentárias relativas ao o montante da renúncia fiscal decorrente de aprovação de Projeto de Lei.

Diante dessas recentes recomendações e alertas, proposta como a que ora analisamos têm sua inviabilidade técnica ainda mais evidenciada. Ademais, ainda que seja aprovada nesta Comissão de mérito, lograria apenas gerar expectativas irreais na população, haja vista a grande possibilidade de rejeição posterior na Comissão de Finanças e Tributação, diante das questões aqui já elencadas.

Pelo exposto, somos **pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.172, de 2020.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator

2025-12277

