

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 174, DE 2019

Cria a Zona Franca de Teresina,
Estado do Piauí.

Autor: Deputado CAPITÃO FÁBIO ABREU

Relator: Deputado SIDNEY LEITE

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 174, de 2019, cujo primeiro signatário é o Deputado Capitão Fabio Abreu, pretende criar a Zona Franca de Teresina, com as mesmas características de área de livre comércio, de exportação e importação, de incentivos fiscais e mesmo prazo de funcionamento da Zona Franca de Manaus, de que trata o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na justificação argumenta-se o seguinte:

“Todo o País é testemunha dos benefícios econômicos e sociais trazido como um todo. O enclave levou o processo para a região Norte, permitindo que se constituísse um polo industrial e comercial onde antes predominava uma economia agrária.

Nada mais natural, portanto que estender o bem-sucedido modelo da Zona Franca de Manaus para outros locais ainda pouco aquinhoados com o desenvolvimento. A experiência mundial demonstra a necessidade de utilização de incentivos especiais para favorecer a expansão e a diversificação econômica nas regiões mais pobres.

Desta forma, sugerimos a implantação de uma Zona Franca em Teresina, capital de um Estado perenemente assolado pela miséria, pela pobreza e pela falta de oportunidades. Acreditamos que a cidade apresenta enorme potencial de aproveitamento dos mecanismos desse enclave. Uma Zona Franca em Teresina favorecerá a consolidação de um polo



industrial lá sediado, aproveitando a vocação agroindustrial da região, o acesso a excelente infraestrutura de transportes e de comunicação e sua localização privilegiada no interior da Região Nordeste.

Neste sentido, esta Proposta de Emenda à Constituição busca a criação de uma Zona Franca em Teresina, Estamos certos de que a incorporação desta medida ao texto constitucional em muito contribuirá para o progresso do Piauí e, por extensão de todo o Nordeste brasileiro. ”

A proposição tramita sob o regime *especial* previsto para as Propostas de Emenda à Constituição pelo Regimento Interno, e aguarda parecer acerca de sua *admissibilidade*, no prazo regimental.

É o relatório.

2025-18768



II - VOTO DO RELATOR

Nos termos art. 32, IV, b, c/c o art. 202, caput, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a admissibilidade da matéria.

Quanto aos **aspectos formais**, notadamente no que se relaciona à iniciativa, constata-se que a proposição foi apresentada nos termos do art. 60, I, da Constituição da República, provendo-se o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa.

No que concerne a eventuais limitações circunstanciais impostas pela Constituição Federal ao poder constituinte derivado reformador (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar, uma vez que o País encontra-se em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Naquilo que diz respeito às **limitações materiais é preciso reconhecer a existência de importante repercussão da presente proposta em relação à cláusula pétrea prevista no inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, qual seja, a forma federativa de Estado.**

A Constituição Federal estabelece, no art. 60, § 4º, que *"Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado"*.

A forma federativa de Estado pressupõe a autonomia dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), garantida, em grande parte, pela **autonomia financeira** e pela **repartição constitucional das receitas tributárias**. A tributação e a distribuição do produto arrecadado são mecanismos essenciais para a manutenção do equilíbrio federativo.

A PEC em análise, ao isentar ou reduzir a arrecadação de tributos que compõem o quadro de receitas dos entes federativos, a exemplo do IPI, que é imposto federal, mas com repartição aos Estados e Municípios e



do ICMS, que é imposto estadual, com repartição aos Municípios, pode promover uma desestruturação da base financeira dos vários membros da Federação, notadamente os que mais dependem dos fundos de participação.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado reiteradamente no sentido de que o pacto federativo não pode ser ferido por meio de medidas que, embora não visem expressamente a extinção da federação, minam a autonomia financeira dos entes. Confira-se, a respeito, o que registrou o Ministro Ricardo Lewandowski em um desses precedentes:

De fato, a Constituição de 1988, como é sabido, estendeu, em muito, a autonomia dos entes federados, quando comparada com o texto constitucional anterior, particularmente no plano fiscal, ampliando a competência arrecadatória dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de assegurar-lhes o repasse de recursos compartilhados com os entes maiores.

É que, como assinalei alhures, a nova Carta Magna adotou o denominado "federalismo cooperativo", em que "se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais (...) caracterizado por uma repartição vertical e horizontal de competências, aliado à partilha dos recursos financeiros".

Assentei, ainda, a propósito do tema, o seguinte: "Provavelmente, a característica mais relevante do Estado Federal - pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática -, ao lado da questão da distribuição de competências, seja a atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições".

E recorrendo ao magistério de Dalmo de Abreu Dallari, continuei: "(...) quem confere competências, na verdade, está transferindo encargos, sendo imprescindível atribuir-se ao ente político as rendas adequadas para que possa desempenhá-las satisfatoriamente", aduzindo que, "sem autonomia financeira, a autonomia política de que, por definição, é dotado o membro de federação, será apenas nominal, porquanto não pode agir com independência aquele que não possui recursos próprios". Por oportuno, convém trazer, nesse passo, a pertinente observação de Rogério Leite Lobo, para quem, "(...) em dinâmica diametralmente oposta às políticas que vêm sendo adotadas nos outros Estados federais para sanar a crise centrípeta que terá acometido as bases do Federalismo Fiscal desses países (nos Estados Unidos da América e na



Alemanha, ao menos (...), tem-se procurado estimular a arrecadação de tributos próprios dos entes locais, com a diminuição dos repasses verticais, 'grants-in-aid', subsídios, etc.), o Brasil vem apostando no incremento das transferências intergovernamentais (...)"

Que, na seqüência, conclui: "se é assim, tanto mais exsurge inaceitável que a incolumidade de tais rendas esteja comprometida".

Destarte, para que a autonomia política concedida pelo constituinte aos entes federados seja real, efetiva, e não apenas virtual, cumpre que se preserve com rigor a sua autonomia financeira (...). (RE 572762, Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe-167 de 4.9.2008)

Da leitura do excerto, extraímos que a ausência de recursos suficientes, decorrente da renúncia de receita promovida unilateralmente em benefício de uma única localidade, compromete a capacidade financeira de Estados e Municípios, tornando a autonomia federativa meramente formal.

Assim, entendemos que a proposta de criação de uma nova Zona Franca, com a concessão de isenções fiscais amplas, especialmente de tributos compartilhados, concentra o desenvolvimento em uma localidade às custas do enfraquecimento financeiro de toda a Federação e se qualifica como tendente à abolição da federação, razão pela qual não podemos concluir pela sua admissibilidade.

Ante o exposto, **manifesto meu voto no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 174 de 2019.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator

2025-18768

