

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233, DE 2008

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

EMENDA nº /2008-CE

(Do Sr. Marcelo Serafim e outros)

Acrescente-se à PEC nº 233, de 2008, onde couber, artigo com a seguinte redação:

"Art. O artigo 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 92. São acrescidos **trinta** anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios formais que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus, mantidos os requisitos e condições sob os quais tenham sido anteriormente aprovados os projetos, salvo tratamento menos gravoso, e observada isonomia de tratamento tributário para produtos industrializados da mesma posição e subposição tarifária.

JUSTIFICAÇÃO

A maior parte das terras que constituem o território do Estado do Amazonas é constituída pela denominada floresta tropical úmida, para integrante da Floresta Amazônia brasileira, por sua vez declarada patrimônio nacional, "cuja utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" (CF/88: art. 225, § 4º).

Essa circunstância, aliada ao fato de que, no território do Estado do Amazonas, foram implantadas áreas de proteção ambiental, reservas indígenas e outras limitações à utilização dos recursos naturais dão conta da extraordinária importância da renúncia econômica suportada pela sociedade amazonense. De outro lado, embora não fosse declarado propósito de quem a concebeu, a Zona Franca de Manaus, talvez até pela deficiência de recursos de infra-estrutura decorrente em parte das dificuldades de sua rigidez locacional, tem concorrido, de forma decisiva, para a preservação da quase totalidade da floresta tropical úmida no Estado.

Mas a Constituição assinalou como um dos princípios basilares da federação a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88: art. 3º, III), ao qual, na organização da ordem econômica, adicionou, em reiteração, idêntico princípio (CF/88: art. 170, VII), havendo mais estabelecido constituírem instrumentos para tanto os incentivos regionais, constituídos, dentre outros, pelas "isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas" (CF/88: art. 43, § 2º, III).

Assim, ao editar o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para manter "a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação,

e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”, prazo depois alongado pelo art. 92 do mesmo Ato, o objetivo dos constituintes originário e derivado foi estabelecer, em proveito da Zona Franca de Manaus, uma garantia de diferenciação positiva de tratamento, insuscetível de modificação por lei ordinária ou mesmo complementar, na lição sempre respeitável do Prof. MARCO AURÉLIO GRECO, em Parecer de 20 de novembro de 2000, acostado aos autos da ADI no. 2348-9:

"4.- Proteção à diferença de tratamento

Centrando a análise no artigo 40 do ADCT, que se insere no contexto acima exposto, verifica-se que o dispositivo não tem por objeto os incentivos fiscais em si, isoladamente considerados; na realidade sua determinação é mais abrangente.

*A norma do artigo 40 do ADCT mantém por 25 anos, a Zona Franca de Manaus "**com a característica**" de área de incentivos fiscais.*

*Prever que deve ser mantida esta "**característica**" significa que o Constituinte reconheceu a necessidade de haver continuidade de uma determinada **qualidade da Zona em si**, qual seja a de ser objeto de um **tratamento diferenciado** (incentivado por os instrumentos fiscais), em comparação com o dispensado a empreendimentos semelhantes em outras áreas do território brasileiro.*

A proteção contida no dispositivo não é, única e exclusivamente, aos incentivos fiscais em si, mas alcança a diferenciação de regime tributário que torne mais vantajoso, da ótica fiscal, o desenvolvimento da atividade econômica naquela região do que em outras. Esta diferença no tratamento fiscal é constitucionalmente reputada necessária e adequada

para enfrentar outras diferenças inversas que a região apresenta comparativamente às demais regiões do País (floresta, distância em relação aos mercados consumidores etc.).

Esta interpretação do dispositivo é confirmada por outras duas peculiaridades que o artigo 40 apresenta.

*A **primeira** é a de não haver menção a dispositivos legais específicos !*

*De fato, objeto mantido pela norma do artigo 40 não foi o texto da Lei ou do Decreto-lei "número tal"; mantida foi a **característica** acima apontada. Aliás, é de notar que há CF/88, quando pretendeu manter disciplinas legais específicas, **mencionou expressamente as respectivas normas**, como se verifica, por exemplo, no seu artigo 239 (LC-7/70 e LC-8/70) e no artigo 56 do ADCT (DL-1940/82; DL 2049/83; Dec. 91.236/85; Lei-7.611/87) !*

*Portanto, no artigo 40 o Constituinte manteve **mais** do que o simples texto da legislação vigente à data de sua promulgação; manteve a **qualidade da Zona Franca de Manaus** consistente em os empreendimentos ali localizados receberem incentivos fiscais (a) não extensíveis a outras áreas do território nacional, ou (b) em nível mais elevado do que o existente nas demais áreas, pois esta diferença de tratamento fiscal, aos empreendimentos localizados na ZFM, é que lhe dá **a característica de área de incentivos fiscais**.*

*A **segunda**, é a previsão do prazo de 25 anos durante o qual a **característica deve ser mantida** que indica possuir feição **dinâmica** que se materializa em função da continuidade da diferença comparativa e não da singela disciplina existente em certa data.*

Realmente, seria ingênuo imaginar que, no prazo de 25 anos, não existiriam mudanças no campo da

economia, da tecnologia, do desenvolvimento etc. Em tão amplo lapso temporal, pode ocorrer até mesmo o desaparecimento dos impostos originariamente previstos nos diplomas legislativos que asseguram incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus.

*Assim, o simples fato de ser prevista a manutenção daquela **característica** por 25 anos está a indicar a proteção contida não se resume aos textos existentes à data da promulgação da Constituição, mas alcança a diferenciação de tratamento enquanto tal, dinamicamente aferida.*

*Em suma, não se trata de mera manutenção da disciplina **formal** contida no diploma tal ou qual; **garantida foi a diferença de tratamento neles consagrada**, a qual, deste modo, passou a integrar o próprio sistema constitucional.*

*Esta **garantia de diferenciação positiva de tratamento**, por corresponder a consagração constitucional, é insuscetível de modificação por lei ordinária ou mesmo complementar.*

Fixado o sentido do que foi, transitoriamente, mantido pela Constituição em relação à ZFM, cabe verificar o alcance objetivo do artigo 40 do ADCT, que deve levar em conta duas dimensões distintas da variável tempo, com o que será possível conjugá-las com a sistemática de incentivos fiscais.

Isto demanda um exame dos efeitos do artigo 40 em relação à disciplina passada (existente à data da CF/88) e à futura, que vier a ser editada durante os 25 anos de vigência da Norma Transitória.”

Observa-se, porém, que, ao longo desses tempos, desde a promulgação da Constituição de 1988, que não têm sido raras as ofensas à Constituição de 1988 e, em conseqüência, ao regime jurídico da Zona

Franca de Manaus, por ela preservado. Nesta hipótese, porém, as violações ocorrem por leis e, principalmente por atos infra-legais, Nas vezes em que chamado a intervir, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL manteve a incolumidade da tutela constitucional para a Zona Franca de Manaus. Exemplo recente é a r. Decisão do Ministro CELSO DE MELLO, publicada no DJU-I de 15/06/2007, ao indeferir recurso extraordinário interposto pela UNIÃO, já agora nos autos do RE nº 541.346-2/RS, nos termos seguintes:

“Decisão: O **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar a ADI 2.348-MC/DF**, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO, **fixou** orientação sobre a controvérsia ora em análise, **proferindo** decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

“ZONA FRANCA DE MANAUS – PRESERVAÇÃO CONSTITUCIONAL. Configuram-se a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia o diploma atacado se este, por via direta ou indireta, implica a mitigação da norma inserta no artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

Suspensão de dispositivos da Medida Provisória nº 2.037-24, de novembro de 2.000.”

A Proposta de Emenda Constitucional nº 233/2008 afigura-se-nos o momento oportuno para assegurar a continuidade da tutela da Zona Franca de Manaus, com vistas à sua consolidação e à sua reafirmação como o projeto de maior significação econômica implantado pela União, na

Amazônia Ocidental, imprescindível à integração do Estado do Amazonas ao espaço econômico-político da Federação Brasileira.

É o objetivo da presente Emenda.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado MARCELO SERAFIM

(PSB/AM)