



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUIÇÃO, SOCIEDADE E PENSAMENTO
JURÍDICO

REBECA MOREIRA DE QUEIROZ

ZPE CEARÁ: POLÍTICA EXTRAFISCAL INDUTORA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO COM IMPACTOS SOCIORREGIONAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO
GONÇALO DO AMARANTE

FORTALEZA

2023

REBECA MOREIRA DE QUEIROZ

**ZPE CEARÁ: POLÍTICA EXTRAFISCAL INDUTORA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO COM IMPACTOS SOCIORREGIONAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO
GONÇALO DO AMARANTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador(a): Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M839z Queiroz, Rebeca Moreira de.
ZPE Ceará: política extrafiscal indutora de desenvolvimento econômico com impactos
socio-regionais no município de São Gonçalo do Amarante / Rebeca Moreira de Queiroz. – 2023.
251 f. : il. Color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa
de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

1. Função social dos tributos. 2. Extrafiscalidade. 3. Zona de Processamento de
Exportação. 4. Desenvolvimento socio-regional. 5. São Gonçalo do Amarante. I. Título.

CDD 340

REBECA MOREIRA DE QUEIROZ

**ZPE CEARÁ: POLÍTICA EXTRAFISCAL INDUTORA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO COM IMPACTOS SOCIORREGIONAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO
GONÇALO DO AMARANTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 22/11/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. João Luis Nogueira Matias
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Elisberg Francisco Bessa Lima
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Ao meu amor, eterno namorado e melhor amigo, Robson Castro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sempre em primeiro lugar, pois devo tudo a Ele, a minha vida e inclusive mais essa conquista na minha trajetória acadêmica. Em seguida, gratulo a Universidade Federal do Ceará que por meio da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFC) tem fomentado o ensino, a pesquisa e a extensão, com foco na qualificação e amadurecimento crítico de profissionais atuantes em diversas áreas ligadas ao universo jurídico.

Ao apoio financeiro recebido, no último ano do curso, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹, posto que a partir da concessão da bolsa CAPES/DS pude me dedicar exclusivamente aos estudos, sem a necessidade de dividir o meu tempo com as preocupações do trabalho.

À minha orientadora, a Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante, pois além das reflexões, críticas e sugestões a respeito do trabalho, também me ajudou a acreditar que conseguiria seguir em frente e concluir meu mestrado, embora eu tenha perdido uma pessoa importantíssima no decorrer do curso.

Aos professores examinadores, o Dr. João Luis Nogueira Matias e o Dr. Elisberg Francisco Bessa Lima pela disponibilidade de tempo e pelas orientações preciosas que propiciaram o aperfeiçoamento da pesquisa, assim como aos(as) professores(as) do PPGD/UFC, representados pelo Prof. Dr. Juvêncio Viana e pelo Prof. Dr. Hugo Machado Segundo, por terem sido muito sensíveis e humanos em relação a situação peculiar vivenciada por mim e por minha família, principalmente ao Prof. Dr. Gustavo Cabral que me amparou emocionalmente nos momentos de tribulação, decorrentes do tratamento de CA da minha mãezinha, sobretudo, na ocasião de sua partida.

Aos secretários(as) do curso na pessoa da Juliana Farias e, *in memoriam*, ao saudoso e gentil Hamilton Vasconcellos, juntamente aos(às) meus(minhas) colegas(as) de mestrado da turma de 2021, tendo em vista que nenhuma narrativa será suficiente para expressar o quanto todas essas pessoas são extraordinárias, pois apesar da distância imposta pela pandemia, deram-me apoio e acolhimento em um período tão frágil da minha existência, especialmente a Mayara Lima, o Lucas Jereissati, o Ricardo Araújo, a Lislie Lima, a Ana Paula Vieira, o

¹ “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

Glauber Dantas, o Osvaldo Torrezan, o Levi Noletto e o Lucas Holanda. Saibam que apenas Deus poderá recompensá-los por tamanha bondade e companheirismo.

Ademais, sou grata àqueles que confiaram no meu potencial e me ajudaram a ser aprovada na seleção para a turma de 2021, como os (as) professores (as) Sandrelle Jorge, Mariana Félix, Larissa Rocha e Filippe Augusto, além dos (as) colegas que na época faziam parte do gabinete do Des. Durval Aires Filho, quais sejam, o próprio Desembargador, o André Fonseca, o Monslaí, a Lilian Cintra, o Manuel Cordeiro, o Thiago Menezes, a Anna Joyci, a Carolina Alencar, a Larissa Guimarães, a Hérica Holanda, a Maria Júlia, a Érica Brasil e a Paloma Lins.

Em seguida, após o início do curso, mais precisamente no decorrer do segundo semestre, tive a oportunidade de ser abraçada, mesmo que por pouco tempo, pelos integrantes do Escritório Yasser Holanda Advogados Associados que no período era composto pelos (as) advogados (as) Yasser Holanda, Márcio Cunha, Anderson Lamarck, Isabelle Damasceno, Lícia Mara e a secretária Alane Barros, os quais me receberam com muito carinho e ficaram felizes quando aceitei o desafio de fazer parte da equipe da Consultoria Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (CONJUR/TJCE), na gestão da Des. Maria Nailde Pinheiro Nogueira, tendo como destaque os meus parceiros de trabalho o Rodrigo Xenofonte, a Maria Maia, o Luís Melo, o Yuri Rebouças e o Adriano Nogueira, pelos quais serei eternamente grata pela genuína amizade e solidariedade compartilhadas.

Ao Sebrae Ceará pela disponibilidade do espaço Sebrae Lab, no qual desempenhei minhas atividades acadêmicas e profissionais (*home office*) em situações de indisposição e de desânimo para realizar a minha produção no ambiente doméstico, bem como pela delicadeza no trato de seus funcionários, a exemplo das recepcionistas Cláudia Holanda e Crystiane Gomes que se tornaram minhas grandes amigas.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa congratulo o colega do PPGD/UFC Lucas Antunes, pois por seu intermédio tive acesso a algumas pessoas que executavam, em 2023, funções no setor público de São Gonçalo do Amarante, dos quais cito o procurador do município o Sr. Gabriel Macedo e os servidores Gilberto Uchôa, Elvis Albano, Herberson Gomes e Dra. Jeanete Koch que disponibilizaram informações e documentos relevantes, sobretudo, também menciono as moradoras Quécia Sampaio e Socorro Silva que ajudaram na compreensão do contexto atual experimentado pelas comunidades locais, para os (as) quais externalizo a minha satisfação de tê-los (as) conhecido e por terem sido tão corteses e comprometidos (as) em auxiliar no que fosse necessário ao engrandecimento do trabalho.

Além do mais, reservo lugar valioso aos (às) amigos (as) Iara Castro, Fernando Veras, Regina Cláudia, Kécia Barbosa, Tamires Oliveira, Hélio Miranda, Anderson Lucena, Carmen Moura, Denise Teixeira, Jonas Alves, Luana Bárbara, Laís Helena, Reginaldo Alves, Ovídio Peverari, José Carlos, Miria Façanha, Sérgio Silva, Carlos Alberto, Geirille Lopes e Ederson de Amorim que de forma direta e como anjos, deram-me forças para me manter firme com as responsabilidades do mestrado, tanto nos instantes de dificuldade pelos quais estava passando com o tratamento da minha mãe, quanto após a sua partida.

In memoriam, às duas mulheres mais autênticas, verdadeiras, guerreiras, dignas, honestas, corajosas, fortes e trabalhadoras que tive o privilégio de compartilhar do mesmo sangue, a minha mãe Creuza Maria e a minha avó Amélia, pois devo a elas o cuidado com a minha proteção, com meu crescimento e educação que repercutiram na construção do meu caráter e do meu temperamento para que eu pudesse me tornar uma mulher independente, mediante a minha evolução intelectual e profissional.

Por fim, e não menos importante, a toda a minha família, principalmente ao meu esposo Robson Castro, e demais amigos; por estarem sempre do meu lado; por serem minha fortaleza; por compreenderem quando não posso me fazer presente por causa dos compromissos vinculados aos estudos e ao trabalho; e por continuarem sendo minha fonte de energia e de motivação, necessárias à superação dos desafios orquestrados pela vida.

“Para que servem os tributos? Para custear os direitos sociais.” (Denise Lucena Cavalcante).

RESUMO

O regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) é regulado pela Lei nº 11.508/2007, alterada pela Lei nº 14.184/2021, que define as ZPEs como áreas de livre comércio com o exterior, assim como as consideram como zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, destinadas: 1) à instalação de empresas direcionadas à produção de bens a serem mercantilizados internacionalmente; 2) à prestação de serviços vinculados à industrialização de mercadorias exportadas ou; 3) à prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o mercado externo. Dessa forma, o Poder Executivo pode autorizar a sua criação em regiões menos desenvolvidas, tendo por finalidade expandir a cultura exportadora; fortalecer o balanço de pagamentos; promover a difusão tecnológica; reduzir os desequilíbrios regionais; e fomentar o desenvolvimento econômico e social do país. Contudo, a experiência brasileira demonstra que a implementação das ZPEs tem acontecido a passos lentos, sendo a ZPE Ceará a primeira a entrar em operação, sobretudo por compartilhar da infraestrutura oferecida pelo Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). Assim, por se tratar, até o momento, da única em pleno funcionamento, e por estar situada no Pecém, localidade pertencente à São Gonçalo do Amarante (SGA), problematiza-se: como esse regime de incentivos fiscais tem cooperado, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento sustentável e sociorregional do referido município? Para tanto, no primeiro capítulo foi abordado a discussão teórica relacionada à função social dos tributos e a extrafiscalidade como instrumentos capazes de viabilizar um dos objetivos fundamentais da República, ancorado na segunda parte do inciso III, do art. 3º, da CF/88, qual seja, a redução das desigualdades sociais e regionais, por meio das ações e políticas públicas, a exemplo das ZPEs no Brasil. Em sequência, no segundo capítulo, construiu-se a contextualização histórica, legislativa e legal que viabilizaram a instalação das ZPEs no Brasil, bem como a modernização da Lei nº 11.508/2007, empreendida pela Lei nº 14.184/2021, com a apresentação dos principais benefícios e dos fatores estruturais, econômico e políticos ligados ao CIPP e a CSP que influenciaram no êxito operacional da ZPE Ceará. No último capítulo, perquiriu-se dados e fontes oficiais quanto ao crescimento econômico de SGA, além dos impactos sociais trazidos pelo desenvolvimento industrial, com o intuito de avaliar o desenho da política da ZPE Ceará e o seu custo-benefício, enquanto instrumento de indução do desenvolvimento sociorregional sustentável. A pesquisa foi orientada pelo método hipotético-dedutivo; transitando entre a natureza básica e aplicada; com objetivos descritivos do problema; possuindo este uma abordagem qualitativa, pautado no estudo bibliográfico da literatura especializada, no exame de dados e documentos oficiais de domínio público, chegando-se à conclusão que a ZPE Ceará tem gerado resultados econômicos expressivos, porém com contribuições sociorregionais moderadas, pois não tem apresentado características que evidenciem a presença de desenvolvimento sustentável em SGA, todavia possui potencial para atingi-lo a longo prazo, caso sejam realizadas as reformas necessárias à continuação do seu exercício no comércio exterior, em paralelo com a sua atuação local que deve permanecer sendo guiada por suas atribuições legais e constitucionais.

Palavras-chave: Função social dos tributos. Extrafiscalidade. Zona de Processamento de Exportação. Desenvolvimento sociorregional. São Gonçalo do Amarante.

ABSTRACT

The tax, exchange rate and administrative regime of Export Processing Zones (EPZ) is regulated by Law nº 11.508/2007, amended by Law nº 14.184/2021, which defines ZPEs as areas of free trade with abroad, as they are considered as primary zones for customs control purposes, intended for: 1) the installation of companies aimed at producing goods to be marketed internationally; 2) the provision of services linked to the industrialization of exported goods or; 3) the provision of services to be sold or intended exclusively for the foreign market. In this way, the Executive Branch can authorize its creation in less developed regions, with the aim of expanding export culture; strengthen the balance of payments; promote technological diffusion; reduce regional imbalances; and foster the country's economic and social development. However, the Brazilian experience shows that the implementation of ZPEs has taken place at a slow pace, with ZPE Ceará being the first to come into operation, mainly because it shares the infrastructure offered by the Pecém Industrial and Port Complex (PIPC). Thus, as it is, to date, the only one in full operation, and because it is located in Pecém, a location belonging to São Gonçalo do Amarante (SGA), the question arises: how this tax incentive regime has cooperated, directly or indirectly, to the sustainable and socio-regional development of that municipality? To this end, the first chapter addressed the theoretical discussion related to the social function of taxes and extrafiscality as instruments capable of enabling one of the fundamental objectives of the Republic, anchored in the second part of section III, of art. 3º, of CF/88, that is, the reduction of social and regional inequalities, through public actions and policies, such as ZPEs in Brazil. Subsequently, in the second chapter, the historical, legislative and legal contextualization was constructed that enabled the installation of ZPEs in Brazil, as well as the modernization of Law nº 11.508/2007, undertaken by Law nº 14.184/2021, with the presentation of the main benefits and structural, economic and political factors linked to PIPC and CSP that influenced the operational success of ZPE Ceará. In the last chapter, data and official sources were researched regarding the economic growth of SGA, in addition to the social impacts brought by industrial development, with the aim of evaluating the design of the ZPE Ceará policy and its cost-benefit, as an induction instrument of sustainable socio-regional development. The research was guided by the hypothetical-deductive method; moving between basic and applied nature; with descriptive objectives of the problem; this taking a qualitative approach, based on the bibliographical study of specialized literature, on the examination of data and official documents in the public domain, reaching the conclusion that the ZPE Ceará has generated significant economic results, but with moderate socio-regional contributions, as it did not present characteristics that demonstrate the presence of sustainable development in the SGA, however, it has the potential to achieve it in the long term, if the necessary reforms are carried out to continue its exercise in foreign trade, in parallel with its local operations, which must continue to guide it. due to its legal and constitutional attributions.

Keywords: Social function of taxes. Extrafiscality. Export Processing Zone. Socio-regional development. São Gonçalo do Amarante.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução das zonas/parques industriais da China.....	74
Figura 2 e 3 – Ponta do Pecém antes e depois da execução das obras <i>off shore</i> do porto (dez./1998).....	101
Figura 4 e 5 – Terminal Portuário do Pecém concluído (2002).....	101
Figura 6 e 7 – Terminal Portuário do Pecém em operação (2003).....	101
Figura 8 – Cronologia do CIPP.....	102
Figura 9 – Tempo de trânsito de navio.....	103
Figura 10 – Plano diretor industrial do CIPP.....	104
Figura 11 – Área Industrial, Terminal Portuário e Zona de Processamento de Exportação...105	
Figura 12 – Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP).....	105
Figura 13 – Terminal Portuário do Pecém (TPP).....	106
Figura 14 – Correia transportadora.....	107
Figura 15 – Organograma técnico geral para produção de Hidrogênio Verde.....	109
Figura 16 – Componentes do sistema de produção de Hidrogênio Verde.....	110
Figura 17 – Fase de expansão da ZPE Ceará.....	111
Figura 18 – Fachada e inauguração do Setor II da ZPE Ceará (2021).....	112
Figura 19 – Fachada da ZPE Ceará (2013).....	113
Figura 20 – Vetores de atuação da ZPE Ceará.....	113
Figura 21 – Cronologia desde as obras iniciais até a operação da CSP.....	119
Figura 22 – Cronologia da ZPE Ceará.....	120
Figura 23 – Indústrias instaladas e em operação na ZPE Ceará.....	120
Figura 24 – Cronologia da ZPE Ceará, CSP e demais indústrias.....	121
Figuras 25 e 26 – Área total da CSP e sua localização dentro do plano diretor do CIPP.....	122
Figura 27 – Fluxograma do processo produtivo da CSP.....	123
Figura 28 – Visão panorâmica da CSP.....	125
Figura 29 – Aquisição da CSP pela ArcelorMittal Brasil (mar./2023).....	125
Figura 30 – Exportações, importações e balança comercial de SGA.....	136
Figura 31 – Avaliação IDS.....	145
Figura 32 – Avaliação IDHM.....	147
Figura 33 – Avaliação IFDM.....	148
Figura 34 – Avaliação IFGF.....	152
Figura 35 – Visão panorâmica da reserva Taba dos Anacé (2018).....	163
Figuras 36 e 37 – Reflorestamento e publicação do livro.....	169

Figuras 38 e 39 – Mudas e sementes de plantas nativas.....	169
Figuras 40 e 41 – Ações do CIPP no período da pandemia (2020).....	175
Figura 42 – Ações preventivas da ZPE Ceará no combate à contaminação de Covid-19.....	177
Figura 43 – Emissão de CO2 no processo de produção do aço.....	196
Figura 44 – Teoria da escada de desenvolvimento das ZEEs.....	200
Figura 45 – Avaliação das ligações econômicas e produtivas da ZPE Ceará.....	203
Figura 46 – Percentuais das ligações econômicas e produtivas da ZPE Ceará.....	204
Figura 47 – Potencial de ligações econômicas da usina siderúrgica da ZPE Ceará.....	205
Figura 48 – Resumo da avaliação do desenho da política da ZPE no Ceará.....	207
Figura 49 – Custos e benefícios da ZPE Ceará.....	208
Figura 50 – Resultados da análise de custo-benefício da ZPE Ceará.....	210
Figura 51 – Níveis de impacto ocasionados da ZPE Ceará.....	210
Figura 52 – Recomendações para reformulação da política da ZPE no Brasil.....	211

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Criação das ZEEs no período de 1975 a 2018.....	67
Gráfico 2 – Evolução do IFDM 2016.....	149
Gráfico 3 – Resumo da evolução do IFDM 2016.....	151
Gráficos 4 e 5 – Evolução do IFGF 2020.....	154
Gráfico 6 – Resumo do IFGF 2020.....	155
Gráfico 7 – Estatísticas de testagem do Porto e da ZPE Ceará (2020).....	176
Gráfico 8 – Exportações da ZPE Ceará – US\$ e R\$ – em milhões (2016 a 2020).....	179
Gráfico 9 – SGA e as exportações de produtos manufaturados do Ceará.....	180
Gráfico 10 – Exportações de manufaturados <i>per capita</i> : comparação entre SGA, Ceará e Brasil.....	181
Gráfico 11 – Saldo da balança comercial gerado pela ZPE Ceará.....	182
Gráfico 12 – Percentual dos produtos importados pela ZPE Ceará.....	183
Gráfico 13 – Estrutura tecnológica das exportações de manufaturados do Ceará.....	185
Gráfico 14 – Comparação do valor agregado dos produtos de aço semiacabados e acabados da CSP e de outras indústrias de aço atuantes em outros estados brasileiros.....	186
Gráfico 15 – Comparação do PIB <i>per capita</i> de SGA com Fortaleza, Caucaia e o estado do Ceará.....	187
Gráfico 16 – Percentual de SGA, Caucaia e Fortaleza no PIB do Ceará.....	188
Gráfico 17 – Participação de SGA no VTI do estado do Ceará.....	190
Gráfico 18 – Comparação do VTI <i>per capita</i> de SGA com os VTIs do Ceará, de Manaus e do Brasil.....	191
Gráfico 19 – Concentração das exportações industriais de SGA em comparação com o Ceará e o Brasil.....	191
Gráfico 20 – Mercados de exportação de SGA (2016 a 2019).....	192
Gráfico 21 – Número de empregos na ZPE Ceará (2016 a 2020).....	194
Gráfico 22 – Salários médios anuais da indústria de transformação da ZPE Ceará, comparados aos demais de SGA, do Ceará e do Brasil (2008 a 2018).....	195
Gráfico 23 – Eficácia de material da ZPE Ceará, em toneladas (2016 a 2019).....	197
Gráfico 24 – Custo estimado por emprego criado na ZPE do Ceará e no Porto de Pecém.....	208

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Primeiras cidades que instalaram ZEEs na China em 1979.....	69
Mapa 2 – Cidades que criaram ZEEs na China em 1984.....	70
Mapas 3 e 4 – Destino das exportações cearenses, respectivamente em 1996 e 2016.....	75
Mapa 5 – Localização do CIPP entre os municípios de São Gonçalo do Amarante e de Caucaia.....	103
Mapa 6 – Localização do CIPP na Região Metropolitana de Fortaleza.....	103
Mapa 7 – Conexões do Porto do Pecém no comércio exterior.....	107
Mapa 8 – Complexo do Pecém.....	111
Mapa 9 – Expansão da ZPE Ceará.....	111
Mapa 10 – Localização da CSP em SGA.....	122
Mapa 11 – CSP e a posição geográfica estratégica do CIPP.....	124
Mapa 12 – Placas de aço do Ceará para o mundo.....	125
Mapa 13 – Território de SGA.....	132
Mapa 14 – Distritos de SGA.....	132
Mapa 15 – População de SGA (Censo de 2022).....	133
Mapa 16 – Povo Anacé identificado no mapa antigo elaborado por Curt Nimuendaju (1987).....	160
Mapas 17 e 18 – Área ocupada pelos Anacé e a sua sobreposição no plano diretor do CIPP.....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – ZEEs distribuídas por região.....	68
Tabela 2 – Incentivos tributários, cambiais e administrativos das ZPEs e o caso da ZPE Ceará.....	99
Tabela 3 – Empresas que compõem o CIPP e protocolos de intenção (2023).....	108
Tabela 4 – Aspectos demográficos de SGA.....	134
Tabela 5 – PIB de SGA.....	135
Tabela 6 – Comércio exterior de SGA.....	135
Tabela 7 – Comércio local, indústria e serviços de SGA.....	136
Tabela 8 – Finanças de SGA.....	137
Tabela 9 – Arrecadação de SGA.....	139
Tabela 10 – Empregos formais de SGA, segundo a escolaridade.....	139
Tabela 11 – Educação e saúde de SGA.....	141
Tabela 12 – IDM de SGA.....	145
Tabela 13 – IDS-O e IDS-R de SGA.....	146
Tabela 14 – IDH de SGA.....	147
Tabela 15 – IFDM de SGA.....	149
Tabela 16 – Resumo do IFDM de SGA.....	150
Tabela 17 – IFDM de SGA e outros municípios.....	150
Tabela 18 – IFGF de SGA.....	152
Tabela 19 – IFGF de SGA e outros municípios.....	153
Tabela 20 – População existente na área do CIPP (2009).....	158
Tabela 21 – Assentamentos, origem das famílias e localização.....	158
Tabela 22 – Compromisso ambiental da CSP.....	170
Tabela 23 – Nível estadual e nacional da balança comercial da ZPE Ceará.....	183

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
ABERJE	Associação Brasileira de Comunicação Empresarial
ABRAZPE	Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação
ACSB	Associação Comunitária do Sítio Bolso
ABM	Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração
AZFA	Associação de Zonas Francas das Américas
ADE	Ato Declaratório Executivo
ADECE	Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
ADELCO	Associação para Desenvolvimento Local Co-produzido
AECIPP	Associação das Empresas do Complexo Industrial e Portuário do Pecém
AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ALECE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
ASFAP	Associação das Famílias do Pecém
AUFAM	Associação União das Famílias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Centro de Abastecimento Farmacêutico
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CCC	Conselho Comunitário do CIPP
CCT	Conselho Comunitário de Taíba
CDPDH	Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza
CE	Ceará
CENTEC	Centro de Ensino Tecnológico do Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIPP	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém
CVTEC	Centro Vocacional Técnico
CZPE	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
DHN	Diretoria de Hidrografia e Navegação

ECI	Estudo do Componente Indígena
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FTZ	Foreign Trade Zonas (Zona Franca)
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GPI	Global Policy Incubator (Incubadora de Política Global)
H2V	Hub de Hidrogênio Verde
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDACE	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios Cearenses
IDS-O	Índice de Desenvolvimento Social de Oferta
IDS-R	Índice de Desenvolvimento Social de Resultado
IE/II	Imposto de Exportação/Imposto de Importação
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IMO	International Maritime Organization (Pátio de Cargas Perigosas)
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISP	Instituto de Segurança Pública
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
LTDA	Limitada
MAT	Média-Alta e Alta Tecnologia
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

ME	Ministério da Economia
MME	Ministério de Minas e Energia
MoU	Memorandum of Understanding (Memorando de Entendimento)
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
NBS	Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCDs	Pessoas com Deficiência
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIA	Pesquisa Industrial Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL/PLS	Projeto de Lei/Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RFB	Receita Federal do Brasil
S/A	Sociedade Anônima
SAD	Serviço de Atendimento Domiciliar
SEBRAE/CE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECEX	Secretaria do Comércio Exterior
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará
SEMURB	Secretaria do Meio Ambiente e Urbanismo
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESA	Secretaria de Saúde
SGA	São Gonçalo do Amarante

SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SOP	Secretaria de Ordem Pública
SRRF	Secretaria Regional da Receita Federal
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TEUs	Twenty-foot Equivalent Unit (Unidade Equivalente a Vinte Pés)
TI	Tecnologia da Informação
TMUT	Terminal de Múltiplas Utilidades
TRF-5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TSID	Terminal de Produtos Siderúrgicos
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UE/UF	União Europeia/Unidade Federativa
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UL	Unidade Local Produtiva Industrial
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
UNESA	Universidade Estácio de Sá
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial)
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UTE	Usina Termelétrica
VTI	Valor de Transformação Industrial
WFZO	World Free Zones Organization (Organização Mundial de Zonas Francas)
ZEE	Zonas Econômicas Especiais
ZF/ZFM	Zona Franca/Zona Franca de Manaus
ZPE	Zona de Processamento de Exportação

LISTA DE UNIDADES DE MEDIDA E SÍMBOLOS

CO ₂	Dióxido de carbono
US\$	Dólar
E	Estado
hab/km ²	Habitante por quilômetro quadrado
ha	Hectare
mg/l	Massa em miligramas e volume em litros
m	Metro
m ²	Metro quadrado
mm	Milímetro
M	Município
p.p.	Ponto percentual
%	Porcentagem
km	Quilômetro
R\$	Real
t	Tonelada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	24
2 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUTOS E DA EXTRAFISCALIDADE À EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO FISCAL BRASILEIRO	27
2.1 O Estado fiscal e a função social dos tributos.....	27
2.2 Políticas públicas e o dever fundamental de pagar tributos.....	37
2.3 A utilização da extrafiscalidade dos tributos pelo Estado como mecanismo de concretização das políticas públicas.....	49
3 A CRIAÇÃO DA ZPE NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE VIÉS ECONÔMICO E EXTRAFISCAL REGULAMENTADA PELA LEI Nº 11.508/2007	62
3.1 Zonas Especiais no âmbito internacional.....	62
3.2 A experiência chinesa com as ZEEs.....	69
3.3 A ZPE no Brasil e o seu percurso legislativo.....	75
3.4 Modernização do marco legal da ZPE no Brasil e seus principais incentivos.....	85
3.5 A relação da ZPE Ceará com o CIPP e a CSP.....	99
4 OS IMPACTOS SOCIAIS PROPORCIONADOS PELA ATUAÇÃO DA ZPE CEARÁ NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE	130
4.1 Cenário socioeconômico de São Gonçalo do Amarante na perspectiva dos indicadores e dos relatórios oficiais.....	131
4.1.1 Índices do IPECE.....	143
4.1.2 Índice do PNUD.....	146
4.1.3 Índices do FIRJAN.....	148
4.2 Os impactos sociais acarretados pela outra face do desenvolvimento econômico em São Gonçalo do Amarante.....	155
4.2.1 Impactos sociais negativos.....	156
4.2.2 Ações de mitigação das problemáticas sociais ocasionadas pelos empreendimentos industriais.....	166
4.3 Avaliação da política extrafiscal da ZPE Ceará.....	178
4.3.1 Primeiro Critério: desenvolver a cultura exportadora e fortalecer o balanço de pagamentos.....	179

<i>4.3.2 Segundo Critério: promover a difusão tecnológica.....</i>	<i>184</i>
<i>4.3.3 Terceiro Critério: reduzir os desequilíbrios regionais e desenvolver o país no âmbito econômico e social.....</i>	<i>187</i>
<i>4.3.4 Conclusões avaliativas acerca do desenho da política da ZPE Ceará e do seu custo-benefício.....</i>	<i>198</i>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213
REFERÊNCIAS.....	218
ANEXO A – RESUMO ATUALIZADO DOS PRINCIPAIS DADOS DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE.....	240
ANEXO B – LEI Nº 11.508, 20.07.2007 (DOU 23.07.2007): TEXTO COMPILADO.....	241

1 INTRODUÇÃO

O primeiro contato com informações relacionadas a temática do presente estudo ocorreu em uma palestra promovida, em 2018, pelo curso de pós-graduação, *lato sensu*, em Direito e Processo Tributários da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), na qual foram apresentadas as características legais básicas da Zona de Processamento de Exportação (ZPE), por meio do marco regulatório definido pela Lei nº 11.508/2007.

A instituição mencionada também oportunizou aos alunos visitas técnicas, em 2018 e 2019, às instalações do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), com paradas nas áreas correspondentes a antiga Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) que foi adquirida em 2023 pela ArcelorMittal, no Terminal Portuário do Pecém (TPP) e na ZPE.

Essa experiência possibilitou conhecer de perto a dimensão gigantesca desses empreendimentos e ao mesmo tempo identificar o contraste existente com a localidade do Pecém, tendo em vista que para chegarmos na região foi necessário percorrer por caminhos de terra e/ou areia, ou seja, a infraestrutura de acesso locomotivo era precária e o comércio, bem como a comunidade local detinham característica permeadas pela simplicidade interiorana.

Naquele momento, instigou-se o desejo de aprofundar as leituras sobre o assunto, resultando na criação de dois Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), sendo o primeiro intitulado “Comércio exterior no Estado do Ceará: uma análise da política fiscal cearense e da legislação brasileira voltada à realização da ZPE”, e o segundo como “Os principais benefícios concedidos pelo governo brasileiro às empresas participantes do regime de ZPE”, apresentados, respectivamente, à UNIFOR e à Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Em seguida, no decorrer deste mestrado, foi realizada comunicação de trabalho no IV Congresso Pernambucano de Ciências Jurídicas, em 2021, no qual resultou na publicação do artigo científico produzido em parceria com uma colega pesquisadora na área, a M.a. Anneline Magalhães Torres, com o título “As Zonas de Processamento de Exportação no Brasil – principais benefícios e alterações no marco legal do regime – uma proposta de redução dos prejuízos provocados pela Covid-19”.

Salienta-se que a atual pesquisa representa a existência de inquietudes e problematizações atuais sobre a temática, alicerçada por questionamento ainda não perquiridos nos estudos anteriores, porém estes são a concretização de uma rotina de pesquisa que contribuiu para a maturação e acompanhamento das mudanças ocorridas na ZPE Ceará no decorrer do tempo.

Dessa forma, tem-se que no Brasil o regime tributário, cambial e administrativo das

Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) é regulamentado pela Lei nº 11.508/2007 que define as ZPEs como áreas de livre comércio com o exterior, bem como as consideram como zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, destinadas à instalação de empresas direcionadas à produção de bens a serem comercializados no exterior; à prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas; ou à prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior.

Além disso, o Poder Executivo pode autorizar a sua criação em regiões menos desenvolvidas, tendo por finalidade expandir a cultura exportadora; fortalecer o balanço de pagamentos; promover a difusão tecnológica; reduzir os desequilíbrios regionais; e fomentar o desenvolvimento econômico e social do país.

Desse modo, a experiência brasileira tem demonstrado que a implementação das ZPEs em seu território vem acontecendo de forma lenta, sendo a ZPE Ceará a primeira a entrar em operação, sobretudo por compartilhar da infraestrutura oferecida pelo Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP).

Até o momento, é a única em pleno funcionamento e como se encontra situada no Pecém, localidade pertencente à São Gonçalo do Amarante (SGA), problematiza-se: como esse regime de incentivos fiscais tem cooperado, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento socio regional sustentável do referido município?

A partir dessa indagação central, sob a óptica dos direitos fundamentais e das políticas públicas, questiona-se com a pesquisa: Qual a função social dos tributos? Que fontes normativas fundamentam a indução de políticas públicas, mediante a concessão de incentivos fiscais voltada à diminuição das desigualdades socio regionais por meio das ZPEs no Brasil? Quais as contribuições socioeconômicas que compõem a experiência da ZPE no Ceará, possibilitada pelo arcabouço jurídico tributário de isenção e de suspensão de tributos, previstos pela Lei nº 11.508/2007? Como a ZPE Ceará tem gerado impactos e/ou transformação social à população do município de SGA?

A justificativa e a delimitação do escopo de estudo deste trabalho, deu-se a partir da análise da problemática relacionada a implementação do regime de ZPE no Brasil como política extrafiscal que visa dirimir as desigualdades socio regionais, daí a relevância de se entender como este regime de suspensão e de isenção tributária, direcionado às empresas instaladas na ZPE Ceará, tem contribuído socialmente com a população local, ficando a pesquisa restrita ao período de 2010 até 2020, tendo como ponto partida o ano da sua criação, almejando perceber, através de fontes oficiais de domínio público, se de fato está sendo proporcionado desenvolvimento sustentável, conforme preceitua a legislação ordinária,

pautada nos ditames constitucionais.

Diante dessa conjectura, denota-se, como objetivo geral, avaliar o regime de benefícios fiscais da ZPE Ceará, com o intuito de compreender as nuances do desenvolvimento socio regional ocorrido no município de SGA, decorrentes dessa política extrafiscal, tendo como objetivos específicos discutir sobre a função social dos tributos e a legislação que autoriza a sua indução, mediante a concessão de benefícios fiscais, em busca da diminuição das desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil; discorrer sobre a experiência da ZPE Ceará, possibilitada pela Lei nº 11.508/2007, no contexto das políticas de incentivo extrafiscais; e examinar os impactos sociais gerados à população do município de SGA.

Os aspectos metodológicos foram orientados pelo método hipotético-dedutivo; transitando entre a natureza básica e aplicada; com objetivos descritivos do problema; possuindo este uma abordagem qualitativa, pautado no estudo bibliográfico da literatura especializada, no exame de dados e documentos oficiais de domínio público.

A dissertação foi dividida em três capítulos. No primeiro foi abordado a discussão teórica relacionada à função social dos tributos e a extrafiscalidade como instrumentos capazes de viabilizar um dos objetivos fundamentais da República, ancorado na segunda parte do inciso III, do art. 3º, da CF/88, qual seja, a redução das desigualdades socio regionais, através das ações e políticas públicas, a exemplo das ZPEs no Brasil.

Em sequência, no segundo capítulo, construiu-se a contextualização histórica, legislativa e legal que viabilizaram a instalação das ZPEs no Brasil, bem como a modernização da Lei nº 11.508/2007, empreendida pela Lei nº 14.184/2021, além da apresentação dos principais benefícios e dos fatores estruturais, econômico e políticos ligados ao CIPP e a CSP que influenciaram no êxito operacional da ZPE Ceará.

No último capítulo, perquiriu-se dados e fontes oficiais quanto ao crescimento econômico de São Gonçalo do Amarante, além dos impactos sociais trazidos pelo desenvolvimento industrial, bem como a avaliação do desenho da política da ZPE Ceará e o seu custo-benefício, enquanto instrumento de indução do desenvolvimento socio regional sustentável.

2 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUTOS E DA EXTRAFISCALIDADE À EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ESTADO FISCAL BRASILEIRO

O tributo é uma invenção humana e sua criação se confunde com o desenrolar da própria história da humanidade, sendo inquestionável que em tempos hodiernos ele é parte integrante da vida de todos aqueles que convivem em sociedade, uma vez que se faz relevante ao sustento e manutenção de um ente organizacional constituído para ficar à frente das demandas comunitárias, denominado de Estado. Este, por sua vez, passou por diversas mutações até se tornar, em grande medida, dependente da tributação para desempenhar suas funções, consubstanciando-se, posteriormente, como um Estado fiscal.

Além disso, a figura do Estado teve diferentes configurações, em virtude dos processos históricos intrínsecos a cada grupo social, com características próprias, delimitadas no tempo e no espaço, que num processo contínuo de lutas e de resistências sociais, resultou no atual Estado Social e Democrático de Direito.

No Brasil, o Estado fiscal teve início no período Imperial, contudo, somente com a redemocratização houve a instauração de fato do Estado Democrático de Direito que busca atender os anseios sociais, utilizando-se dos tributos e das políticas públicas com instrumentos de concretização dos direitos e garantias fundamentais, elencados na Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, no decorrer deste capítulo, teceu-se um sustentáculo teórico capaz de elucidar a relação existente entre o Estado fiscal e a função social dos tributos, bem como das políticas públicas e o dever fundamental de pagar tributos, para, ao final, discorrer a respeito da utilização da extrafiscalidade dos tributos pelo Estado como mecanismo de efetização dos direitos e garantias constitucionais.

2.1 O Estado fiscal e a função social dos tributos

Os conceitos de tributo e de Estado têm se ressignificado nos diferentes períodos históricos, os quais podem ser considerados como originários da cognição daqueles que passaram a organizar suas famílias em um nicho social específico, pautado no sentimento de pertença a uma cultura construída e compartilhada entre os seus pares.

Vale lembrar que tais mudanças no sentido do que se entende por tributo e por Estado ocorreram e continuarão acontecendo de forma lenta e gradual, por meio de uma longa

transição, já que a história não deve ser compreendida linearmente², mas sim a partir das ações humanas no tempo³, compostas por rupturas e permanências pretéritas que dialogam e integram o presente, sendo “possível perceber que História e Direito têm algo em comum: o Homem”⁴.

Nessa perspectiva, Geraldo Ataliba define que “o direito é, pois, um instrumento para a obtenção de finalidades e objetivos que só podem ser alcançados mediante comportamentos humanos”⁵ e como o tributo se encontra positivado pelo Direito Tributário, o conteúdo das suas normas jurídica objetivam, em regra, “o comportamento de levar ‘dinheiro’ aos cofres públicos”⁶.

Para Alfredo Becker, “o Direito Positivo é único instrumento – criado pela atividade artística do homem – que até hoje se mostrou eficaz e capaz de promover e manter o bem comum”⁷, sendo o imposto um instituto jurídico que, segundo Felipe Barcarollo, ao ser “instituído por lei e constituído de forma hígida, é o instrumental tributário por excelência que objetiva, através de recursos carreados ao Erário, a satisfação dos direitos fundamentais sociais”⁸.

É válido apontar que o tributo permaneceu na sombra do poder político há mais de vinte séculos, diferente do Direito Tributário⁹ que é uma criação relativamente recente¹⁰, tendo este o propósito de “fazer com que o tributo deixe de ser a prestação odiosa imposta pelo vencedor sobre o vencido, ou pelo rei ao súdito, para ser o preço da cidadania”¹¹, assim como

² CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Novos domínios da história**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 10 e 32.

³ BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história**: ou, o ofício de historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

⁴ CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito**: geral e Brasil. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 03.

⁵ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 27.

⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁷ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007. p. 236.

⁸ BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. p. 22. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,instrumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁹ “Em nenhum outro setor do Direito defronta-se o cidadão com o Estado mais frequentemente do que no Direito Tributário. O cidadão ingressa desde o seu nascimento numa relação de direito tributário duradoura com o Estado, que se multiplica, tão logo inicia sua vida ativa, em sucessivas relações obrigacionais. O Direito Tributário influencia qualquer atividade econômica. As possibilidades de o cidadão investir, poupar ou consumir são por uma multiplicidade de ônus tributário esquadrihadas. Relações de produção entre cidadãos e respectivas empresas provocam quase sempre conseqüências tributárias”. (TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário** (Steuerrecht). Porto Alegre: SAFE, 2008. p. 51 (Vol. I)).

¹⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 50.

¹¹ MACHADO, Hugo de Brito. **O que é direito tributário**. Fortaleza: Livraria Gabriel, 2003. p. 01.

construa o entendimento de um “sistema de limites ao poder de tributar, inerente ao denominado Estado Democrático de Direito”¹².

Dessa modo, entende-se que a gênese do tributo se confunde com a própria história do convívio social da humanidade¹³, assim como está diretamente relacionado com o aparecimento embrionário do Estado¹⁴, atravessando, em apertada síntese, pela ideia de oferendas e/ou doações aos deuses, depois pela concepção de punição dos vencidos pelos vencedores de guerra, ou mesmo pela opressão dos soberanos frente aos seus súditos, resultando hodiernamente no discernimento de que se faz necessário contribuir, cada um em sua medida, para que haja a promoção estatal das demandas de cunho coletivo.

Com o passar do tempo e em diferentes sociedades, o papel do tributo foi se transformando, posto que antes estava interligado ao custo da sobrevivência e não era a principal fonte de renda do poder público, contudo, atualmente é utilizado como preço da liberdade¹⁵, dos serviços públicos e da cidadania, posto que para se viver em sociedade é preciso pagar tributo.

Dentro desse contexto, Reuven Avi-Yonah assevera que na era moderna podem ser considerados como objetivos da tributação: “(1) aumentar as receitas para as atividades desempenhadas pelo Estado; (2) atenuar a desigualdade na distribuição da riqueza; e (3) regulamentar a atividade econômica privada”, devendo a política fiscal adotada ser avaliada por critérios tradicionais estruturados, basicamente, pela eficiência, equidade e praticidade.¹⁶

A maioria dos estudiosos sobre a temática concordam que o tributo se transfigurou no preço da liberdade e para Darwin Pontes essa liberdade precisa ser apreendida de forma ampla para ser: 1) garantidora de direitos fundamentais; 2) realizadora de direitos sociais (políticas

¹² MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 50.

¹³ BALHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 19.

¹⁴ AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: SINAFRESP, 2000. p. 21.

¹⁵ “O tributo, no Estado Fiscal, deixa de ser forma de opressão de direitos e passa a se constituir em preço da liberdade.” (TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 150).

¹⁶ AVI-YONAH, Reuven. Os três objetivos da tributação. In: BONILHA, Paulo Celso Bergstrom; COSTA, Alcides Jorge; SCHOUER, Luís Eduardo. **Direito tributário atual**, 22. São Paulo: Dialética, 2008. p. 07. Sobre o aspecto dos critérios tradicionais de avaliação das políticas fiscais, o autor, na p. 08, traz uma comparação entre a tributação sobre consumo e sobre a renda elaborada pelos professores Bankman e Weisbach que chegaram à conclusão da “superioridade do imposto sobre o consumo”, nos seguintes termos: “o imposto sobre o consumo é mais eficiente que a tributação sobre a renda, uma vez que não discrimina o consumo presente e o consumo futuro. Em relação à distribuição da carga fiscal, apontam que o imposto sobre o consumo apresenta os mesmos efeitos que o imposto sobre a renda e, portanto, pode igualmente satisfazer à equidade vertical. Por fim, argumentam que o imposto sobre o consumo respeita ao princípio da praticidade, pois é mais fácil de administrar do que o imposto sobre o rendimento, uma vez que não busca tributar a renda do capital. Este último argumento decorreria do fato de que, no sistema americano, a tributação do capital apresenta muitas complicações, exigindo a análise de diversas plataformas da contabilidade.”

públicas positivas previstas no orçamento); e 3) viabilizadora do desenvolvimento desses direitos (incentivos)¹⁷. Em outras palavras, para ele “é a liberdade plenificada ‘do’ (garantias individuais fundamentais), ‘no’ (direitos realizados no orçamento) e ‘pelo’ (direitos incentivados) Estado.”¹⁸

Em contrassenso, Ives Martins defende a teoria de que o tributo pode ser apreendido como uma norma de rejeição social, o qual não passa de um fantástico instrumento de domínio, por parte dos governantes, destinado a manter os detentores do poder, apresentando, por vezes, efeitos colaterais positivos em favor do povo, através do retorno de alguns serviços públicos.¹⁹

Destaca-se que esse não é o posicionamento adotado nessa pesquisa, posto que adiante será demonstrado que existe a necessidade de um suporte financeiro à concretização dos direitos fundamentais, o que coloca o tributo como ferramenta essencial de realização de políticas públicas ligadas a consecução desses direitos, partilhando-se da intelecção de que na seara jurídica “não prospera mais a posição doutrinária que se pauta sobre premissas que entendem que o tributo é simples instrumento para benefício dos governantes e que ele configura ‘norma de rejeição social’ porque somente é cumprida em razão da sanção existente”²⁰.

É bem verdade que a materialização dos referidos direitos tem sido um grande desafio para os atuais Estados Democráticos de Direito, pois possuem, em tese, o compromisso de impulsionar o desenvolvimento e não apenas o crescimento econômico de sua população, através “do cumprimento das promessas da modernidade, mediante mudanças estruturais, as quais tenham como fundamento a igualdade²¹, a equidade e a solidariedade”²².

¹⁷ PONTES, Darwin de Souza. Estado fiscal, tributos, incentivos fiscais, fiscalidade e extrafiscalidade: fundamentos de um estado democrático de direito. **Cadernos jurídicos da escola paulista da magistratura (EPM)**, São Paulo, v. 21, n. 54, p. 117-134, abr./jun. 2020. p. 131. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/145386>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁸ *Ibid.*, p. 131.

¹⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do tributo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 06-07.

²⁰ GIANNETTI, Leonardo Varella. O dever fundamental de pagar tributos em tempo de crise fiscal. In: GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sergio André (Org.) **O dever fundamental de pagar impostos: o que realmente significa e como vem influenciando nossa jurisprudência?** Belo Horizonte: D’Plácido, 2017. p. 262.

²¹ Quanto ao viés da igualdade, sobretudo material e de gênero, Ann Mumford elucida que a tributação pode ser um meio capaz de reparar e/ou amenizar a discriminação/desigualdade econômica existente contra as mulheres, pois para a autora: “The tax system contributes to the ‘bleak’ fact of women’s poverty, but it need not necessarily follow that tax law should be used as a tool of redress. Such an approach could be described as prescriptive, or instrumentalist. When, by way of example, the usefulness of tax in decreasing the number of women who live below the poverty line, however, is considered, it is also undeniably attractive”. (MUMFORD, Ann. **Tax policy, women and the law: UK and comparative perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 01-17). Tradução livre: “O sistema tributário contribui para o fato ‘sombrio’ da pobreza das mulheres, mas não precisa

Dessa maneira, a relação simbiótica existente entre o Estado e o tributo ocorre pelo fato deste necessitar de recursos para realizar os seus propósitos e a arrecadação dos tributos está vinculada à sua soberania que possibilita a imposição do seu financiamento aos indivíduos que o compõe²³, pois “só o tributo fornece ao Estado meios ordinários de subsistência, eis que com ele se obtém receita colhida sobre a riqueza e a atividade econômica desenvolvida de modo normal por parte da população, independentemente da vontade desta”²⁴.

Dá a relevância de ter como prisma a “embriogenia do Estado”²⁵, apesar de não ser este o foco primordial deste estudo, uma vez que a partir do discernimento das diversas “fases do Estado, associadas à evolução democrática do exercício do poder, [guiou-se] a formatação das bases para um Estado Democrático de Direito”²⁶, tendo como principal vetor a criação e aplicação das normas jurídicas pelo viés democrático, o qual deve ser confeccionado por sujeitos livres e iguais.²⁷

E, de acordo com Ricardo Torres, no Brasil o Estado fiscal surgiu com a Constituição de 1824, asseverando o autor:

Em suma, o Estado Fiscal brasileiro nasce com a Constituição Fiscal de 1824, subsistema da Constituição Liberal do país. Funda-se no relacionamento entre liberdade e tributo, em que este é o preço da autolimitação daquela, transfigurando-se a liberdade em fiscalidade. Mas convive com o Estado Corporativo, com o Estado Cartorial, com o Estado Empresário e com o Estado Assistencialista, constituídos pela persistência de diversas características do patrimonialismo luso-brasileiro.²⁸

Ainda, para Torres, “o Estado já nasce tributariamente limitado pelas liberdades individuais e só poderá exercer o seu poder até onde lhe permite a Constituição”²⁹, o que não

necessariamente seguir a lei tributária como uma ferramenta de reparação. Tal abordagem poderia ser descrita como prescritiva, ou instrumentalista. Quando, a título de exemplo, a utilidade do imposto para diminuir o número de mulheres que vivem abaixo da linha de pobreza é considerada, no entanto, também é inegavelmente atraente”.

²² BUFFON, Marciano; VON HOHENDORFF, Raquel; BARCELLOS, Vinicius de Oliveira. Como os tributos morrem: a necessidade (re) legitimação dos tributos no século XXI. **Direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 36, p. 269-305, maio/ago. 2020. p. 290. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/12>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²³ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

²⁴ *Ibid.*, p. 50.

²⁵ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4 ed. São Paulo: Noeses, 2007. p. 217.

²⁶ BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. p. 34. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 196

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 151.

²⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 537. (Volume 1).

foi diferente em nosso país, pois mediante análise sucinta das demais constituições brasileiras que sucederam a de 1824, pode-se inferir que um Estado fiscal não necessariamente será um estado democrático, já que as constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 forjaram Estados “de Direito” que transitaram entre as nuances liberais, autoritárias e democráticas, tendo por derradeiro a redemocratização estabelecida pela Constituição de 1988.

Após a promulgação daquela que foi denominada como a Constituição Cidadã, instituiu-se de fato e de direito um Estado fiscal e social, de cunho democrático, que na percepção de Paulo Bonavides:

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e antiestado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder.³⁰

Nesse cenário, percebe-se que a modalidade do Estado fiscal tem sido dominante no contexto da transmutação do Estado liberal para o Estado social brasileiro, cujo sustento tem sido substancialmente suprido por intermédio dos impostos, realizados pelas transferências feitas ao Estado de parte da propriedade abrangida pela economia privada.³¹

A respeito dessa diferenciação José Casalta Nabais, em síntese, pontua as categorias de subsistências do Estado, já experimentadas por várias civilizações, a saber: 1) Estado Patrimonial com receitas advindas, predominantemente, dos rendimentos provenientes do patrimônio e direitos dos monarcas, imperadores e/ou soberanos, a muito já ultrapassado; 2) Estado Empresarial, através do qual o próprio estado assume a postura de agente econômico, produzindo e distribuindo bens e serviços, a exemplo da União Soviética e dos demais Estados Socialista, que tem aquele como marco histórico do seu colapso a queda do Muro de Berlim; 3) o Estado Taxador ou Tributário em que cada cidadão paga pelo conjunto de serviços públicos que tenha se beneficiado ou que deu causa, descrito pelo autor como “falsa alternativa”, tendo em vista que as taxas não seriam o principal suporte financeiro do Estado, capazes apenas de tutelar a proteção do meio ambiente (eco-taxas/eco-impostos) e do domínio regulatório econômico e social, entendendo que esse tipo de modelo organizacional

³⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 379.

³¹ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. 4ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015. p. 191.

inviabilizaria a existência de um Estado Social que, hodiernamente, só pode ser concretizado por meio do 4) Estado Fiscal em que seu suporte financeiro não pode ser outro senão o proporcionado pelos impostos, ou, em termos mais amplos pelos tributos.³²

Dentro desse debate, Klaus Tipke afirma que “sem impostos e contribuintes ‘não há como construir um Estado’, nem o Estado de Direito nem muito menos algum Estado Social”³³, arrematando José Casalta Nabais que “falar em estado fiscal, é falar de impostos”³⁴, os quais se configuram como “o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em estado [...], pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de outro”³⁵.

E na edificação desse Estado fiscal, social e democrático de direito, Marciano Godoi elucida a importância da função social do tributo como instrumento de transformação do Estado Democrático de Direito, caso a sua atividade financeira seja direcionada para resguardar os direitos sociais (art. 6º), individuais (preâmbulo) e os objetivos (art. 3º) assegurados pela Constituição de 1988, devendo ser repudiado o seu uso como “um capricho dos governantes que simplesmente retira recursos da atividade produtiva para desbaratá-los nas gargantas vorazes da máquina estatal”³⁶.

Ratifica-se que o Estado Democrático de Direito precisa estar sedimentado em um sistema jurídico constitucional pautado em garantias norteadas por valores éticos e políticos

³² NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social. **Revista tributária e de finanças públicas**, v. 88, p. 269-292, set. 2009. Sobre esse aspecto, Ricardo Lobo Torres também apresenta uma classificação: “O Estado Moderno, além dos aspectos políticos e econômicos, exibe a dimensão financeira, que o constitui como Estado Financeiro, assim entendido o que exerce as atividades relacionadas com as finanças públicas. Desenvolve-se desde o fenecimento da estrutura feudal até os nossos dias. Nele se distinguem alguns tipos: a) o Estado Patrimonial, que vive precipuamente das rendas provenientes do patrimônio do príncipe, que convive com a fiscalidade periférica do senhorio e da Igreja e que historicamente se desenvolveu até o final do século XVII e início do século XVIII; b) o Estado de Polícia, que aumenta as receitas tributárias e centraliza a fiscalidade na pessoa do soberano e corresponde à fase do absolutismo esclarecido (século XVIII); c) o Estado Fiscal, que encontra o seu substrato na receita proveniente do patrimônio do cidadão (tributo) e que coincide com a época do capitalismo e do liberalismo; d) o Estado Socialista, que vive do patrimônio público, especialmente das rendas industriais, e no qual o tributo, pela quase inexistência de propriedade privada, exerce papel subalterno.” (TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 01).

³³ TIPKE, Klaus. **Moral tributária do estado e dos contribuintes**. Trad. Luiz Dória Furquim. Porto Alegre, SAFE, 2012. p. 13.

³⁴ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 08. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁵ *Ibid.*, p. 09.

³⁶ GODOI, Marciano Seabra de. Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico. **Finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, v. 5, n. 5, p. 01-41, 2017. p. 06-07. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/25565/19718>. Acesso em: 26 set. 2020.

que têm como base a dignidade da pessoa humana³⁷, tendo em vista que “um tributo injusto não se justifica em um Estado de Direito, mesmo se quanto ao mais preenche otimizada todas as máximas tributárias”³⁸, devendo ser orientada a partir de “uma Ciência da Justiça Tributária, como modelo de análise sistêmica com fins de justiça”³⁹.

Nessa perspectiva, Luis Manuel Gonzalez afirma que junto à definição constitucional do Estado Social e Democrático de Direito, o “*sistema tributario justo*’ que preconiza la Constitución, aparezcan una serie de ‘tarefas de promoção’ a realizar por los poderes públicos orientadas tanto uno como otras a la función redistribuidora de los tributos”⁴⁰.

Daniel Estares dialoga com tal pensamento, preconizando que o tributo é um conceito dinâmico, mas “que hoy en día nos entrega un nuevo concepto constitucional, para proteger derechos fundamentales, mediante la función fiscal y extrafiscal del tributo, que a su vez, se ciñen a forjar un bien común”⁴¹.

Diante de tais premissas, Heleno Torres atesta que a ligação existente entre a liberdade e o tributo é dramática, por viverem sob “o signo da bipolaridade”, uma vez que “o tributo é garantia da liberdade e, ao mesmo tempo, possui a extraordinária aptidão para destruí-la”⁴², além do mais, “a liberdade se autolimita para se assumir como fiscalidade e se revolta, rompendo os laços da legalidade, quando oprimida pelo tributo ilegítimo”⁴³.

Paradoxalmente, no Estado de Direito a liberdade e o tributo “são de absoluta essencialidade. Não existe tributo sem liberdade, e a liberdade desaparece quando não garante o tributo. A própria definição de tributo se inicia pela noção de liberdade”⁴⁴.

³⁷ BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. p. 37. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁸ TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário** (Steuerrecht). Porto Alegre: SAFE, 2008. p. 394. (Vol. I).

³⁹ TORRES, Heleno Taveira. **A justiça dos tributos**. p. 02. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5322364/mod_resource/content/1/Justi%C3%A7a%20dos%20Tributos.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁴⁰ GONZALEZ, Luis Manuel Alonso. **Los impuestos autonomicos de caracter extrafiscal**. Madri: Marcial Pons, 1995. p. 13. Tradução livre: “‘sistema tributário justo’ que a Constituição preconiza, uma série de ‘tarefas de promoção’ parecem ser realizadas pelos poderes públicos, orientadas tanto um quanto outro para a função redistributiva dos impostos”.

⁴¹ ESTARES, Daniel Yacolca. La evolución de función extrafiscal de los tributos. **Nomos**, Fortaleza, v.36, n.1, p. 389-398, jan./jun., 2016. p. 391. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/28178>. Acesso em: 25 jun. 2022. Tradução livre: “que hoje nos proporciona um novo conceito constitucional para proteger os direitos fundamentais, através da função fiscal e extrafiscal da tributação, que por sua vez, têm como objetivo forjar um bem comum”.

⁴² TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 03.

⁴³ *Ibid.*, p. 03.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 109.

Desse modo, Liam Murphy e Thomas Nagel definem que “o Estado não é dono de seus cidadãos nem estes são donos uns dos outros. Mas os cidadãos individuais só podem ser donos de alguma coisa quando existem leis promulgadas e impostas pelo Estado”⁴⁵, sendo restringida à tributação não a “questão de como o Estado deve tomar e redistribuir algo que os cidadãos já possuem, mas de como deve determinar os direitos de propriedade”⁴⁶.

Outrossim, consolidou-se a noção de que o Estado Social tem por finalidade o empreendimento de políticas públicas aos cidadãos, com o intuito de diminuir as desigualdades sociais, bem como distribuir renda mais equânime, mediante o cotejamento entre o papel da tributação e as tendências da crescente política de desestatização, em paralelo à reestruturação da Administração Pública, no que tange a fixação dos limites referentes aos gastos públicos.⁴⁷

Na prática, “seria ingênuo demais defender que [o Estado Social], mesmo nos períodos de pretensa prosperidade econômica, a pulsante expansão dos avanços tecnológicos, com suas inebriantes comodidades, beneficie a todos os cidadãos numa sociedade altamente complexa”⁴⁸, porém, em tese, em meados do século passado, Aliomar Baleeiro já fazia referência a possibilidade de resolução de tais questões, segundo a aplicação do princípio da “máxima vantagem social”⁴⁹, visando a utilização dos impostos, por parte dos governantes, de maneiras que assegurem o maior proveito possível à coletividade.

Nessa vertente, ao se verificar a falha estatal crônica no uso das verbas públicas, assim como pela inobservância dos princípios constitucionais, relativo à concretização de um dos objetivos da república, qual seja, o de minimizar a gravíssima e acentuada desigualdade social existente no Brasil, é que se passou a questionar a legitimidade da função social do tributo, em virtude do evidente distanciamento presente entre a sua previsão legal (mundo do dever ser) e a sua destinação real (mundo do ser), sendo urgente a adoção da postura de responsabilização social não apenas quanto ao pagamento dos tributos, mas também na

⁴⁵ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021. p. 242.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 242.

⁴⁷ BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. p. 04-05. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,ins%20instrumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁴⁸ CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**, Fortaleza, v. 35, n.1, p. 135-156, jan./jun., 2015. p. 137. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2077>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁴⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 77-78.

cobrança de uma gestão séria e proba do dinheiro público para que a arrecadação tributária passe a se justificar no que está disposto na constituição, por intermédio da efetivação das garantias e direitos sociais que são a prioridade do Estado Democrático de Direito.⁵⁰

É imprescindível que se tenha uma conduta ativa quanto ao exercício da cidadania, pertinente a fiscalização dos entes públicos em todas as searas de sua atuação, asseverando Fernando Zilveti que “é necessário, portanto, aferir o exercício de direitos políticos do cidadão e sua relação com a autorização legislativa em matéria fiscal. Sem isso, não se admite a cidadania fiscal como elemento do Sistema Tributário”⁵¹.

Zilveti complementa que tanto o Estado fiscal quanto o poder de tributar correspondem à “garantias fundamentais do cidadão, compostas no plano constitucional, com o intuito de se completarem, atendendo, dessa forma ao requisito da segurança jurídica”⁵², melhor dizendo, para o autor o Sistema Tributário ideal necessita conferir liberdade aos cidadãos, conjugando justiça fiscal e social, capaz de propiciar a livre-iniciativa e a livre-concorrência ao exercício de qualquer atividade econômica, caracterizando, portanto, o Estado de direito constitucional como consequência do Estado fiscal.⁵³

Em contrapartida, Barcarollo menciona que “o Estado Democrático de Direito representa, em verdade, um acréscimo em relação ao Estado Social, porquanto neste tem-se uma melhoria nas condições sociais de existência”⁵⁴. Clarifica que no primeiro, seu conteúdo extrapola o bem-estar social, mediante o propósito de fornecimento de uma vida digna aos cidadãos, em respeito aos direitos fundamentais sociais protetivos e vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, marcados pela participação pública e política, sendo estas características peculiares aos regimes democráticos.⁵⁵

Como demonstrado, no decorrer desta narrativa, “a intervenção do Estado por meio da tributação envolve uma série de questões de natureza fiscal e econômica, mas também, e não

⁵⁰ CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**, Fortaleza, v. 25, p. 67-78, 2006. p. 75-76. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁵¹ ZILVETI, Fernando Aurelio. **A evolução histórica da teoria da tributação**: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 194.

⁵² *Ibid.*, p. 414.

⁵³ *Ibid.*, p. 414.

⁵⁴ BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. p. 16. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,instrumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 16.

menos importante, as de cunho social”⁵⁶, influenciadas por escolhas políticas a respeito dos gastos públicos necessários à execução das funções estatais, sobretudo, voltadas a concreção dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos direitos sociais, albergados pela Constituição Federal de 1988, respectivamente nos incisos do art. 3º e no art. 6º.

Vale lembrar que o objeto central dessa pesquisa está permeado pela compreensão da segunda parte do inciso III, do art. 3º, da CF/88, qual seja, “reduzir as desigualdades sociais e regionais”⁵⁷ que será analisado, no último capítulo desse estudo, no tocante a avaliação da política extrafiscal da ZPE Ceará como meio indutor de desenvolvimento econômico e socio regional no município de São Gonçalo do Amarante.

Tal exame se torna pertinente, porque no Estado Fiscal, Social e Democrático de Direito, os benefícios fiscais podem estar relacionados à concretização dos direitos fundamentais, uma vez que esses direitos têm requerido da administração pública o aumento de suas receitas, via arrecadação tributária, necessárias ao cumprimento das demandas coletivas reclamadas pela sociedade, apresentando-se as políticas públicas de caráter extrafiscal como uma possível saída a referida problemática.

Ressalta-se que a concessão de incentivos e/ou benefícios tributários deve acontecer em consonância com os mandamentos constitucionais, apoiado no que determinam os objetivos da República brasileira⁵⁸, em paralelo a regra do financiamento das demais políticas públicas, essencialmente sustentado pelos contribuintes e, portanto, proveniente do dever fundamental de pagar tributos que será a seguir elucidado.

2.2 Políticas públicas e o dever fundamental de pagar tributos

As políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos de ação, mediante as quais o Estado se utiliza para dirimir as demandas sociais existentes, através da concretização

⁵⁶ BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. p. 49. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁵⁸ FURTADO, Emmanuel Teófilo; DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. Estado fiscal, direitos fundamentais e democracia. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). **Democracia e direitos fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides**. São Paulo: Atlas, 2016.

de direitos e garantias fundamentais, com foco no interesse coletivo⁵⁹, as quais também são praticadas no âmbito internacional, com base no disposto no artigo 26, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica – 1969), promulgado pelo Decreto nº 678/1992.⁶⁰

Direcionando esse racional às políticas públicas, permeadas pelo viés tributário, percebe-se que estas não se limitam ao custeio das instituições estatais, mas também se tornaram mecanismos de intervenção na vida social e econômica, com o intuito de perfazer os ditames constitucionais como resultado dos anseios do atual Estado Democrático de Direito.⁶¹

Como suscitado, no tópico anterior, para que haja a manutenção desses direitos, corporificados em políticas públicas, existe um preço a ser pago ao Estado por todos os indivíduos integrantes de uma referida sociedade, o qual precisa ser estipulado dentro de uma visão de proporcionalidade, já que não pode ser muito elevado, ao ponto de ser insustentável, nem equivalente aos serviços públicos usufruídos pelo contribuinte, pois na primeira hipótese não teria como ser preservada a liberdade individual e na segunda situação colocaria por terra a ideia de solidariedade, atinente aos Estados Fiscais, Sociais e Democráticos de Direito.⁶²

Stephen Holmes e Cass Sunstein defendem que todos os direitos, sejam eles considerados como negativos ou positivos, possuem um custo e que “a liberdade dos indivíduos não pode ser protegida a menos que a comunidade reúna seus recursos e os aplique de maneira inteligente para prevenir e remediar violações de direitos individuais”⁶³.

Também aludem, os autores citados acima, que em uma complexa sociedade moderna se faz urgente que o Estado se mostre eficaz na defesa desses direitos, o qual precisa ser

⁵⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁶⁰ “Capítulo III: Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Artigo 26: Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.” (BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 25 jun. 2022).

⁶¹ BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. p. 78. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁶² NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 09. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁶³ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 196-197.

“capaz de alcançar o grau de cooperação social necessário para transformar o papel e a tinta das declarações em liberdades efetivamente exigíveis”⁶⁴.

Sobre o assunto, Raquel Machado atenta que o interesse público não confronta os “direitos fundamentais considerados em sua dimensão individual, e nem mesmo, necessariamente, contrapõe-se aos interesses de cada cidadão. [...] não há um interesse público autônomo alheio ao interesse dos membros da sociedade”⁶⁵, pois os direitos fundamentais, mesmo na dimensão individual, possuem duas faces, a subjetiva e a objetiva, orientadas por valores sociais enumeradas, constitucionalmente, em preservação e observância do interesse público.⁶⁶

Desse modo, os direitos básicos, a serem financiados pela renda tributária arrecadada, devem ser vistos como bens públicos, ou seja, são “serviços sociais pagos pelo contribuinte e administrados pelo governo, cujo objetivo é aperfeiçoar o bem-estar coletivo e individual”⁶⁷, resultando na máxima de que “todos os direitos são positivos”⁶⁸ e, portanto, precisam ser custeados pelos próprios cidadãos, uma vez que as liberdades são privadas, mas possuem custos públicos, sendo estes, na concepção de José Casalta Nabais, alcançados pelo dever fundamental de pagar impostos⁶⁹.

Nabais também leciona que o estatuto constitucional é abrangido por direitos e deveres fundamentais, comparando o direito-dever a um “direito *boomerang*”, tendo em vista que “eles são, por um lado, direitos e, por outro lado, deveres para o respectivo titular activo, ou seja, direitos que, de algum modo, acabam por se voltar contra os próprios titulares”⁷⁰, no qual “a outra face ou a face oculta dos direitos fundamentais revela-se nos deveres fundamentais ou custos *lato sensu* dos direitos”⁷¹.

Sendo assim, o corpo jurídico constitucional, como uma moeda, possui essas duas

⁶⁴ *Ibid.*, p. 196-197.

⁶⁵ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Análise crítica da inovação do interesse público como fundamento para relativização de direitos e garantias do contribuinte**. 2006. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. p. 93. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15696/1/2006_dis_rcrmachado.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 96.

⁶⁷ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 35.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁶⁹ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 07. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁷⁰ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004, p. 53.

⁷¹ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 12. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

faces, em que os direitos fundamentais são supervalorizados e os deveres fundamentais esquecidos e/ou relegados a segundo plano, pois “se tivermos em conta a doutrina europeia do segundo pós-guerra, constatamos mesmo que tanto os deveres em geral como os deveres fundamentais em particular foram objecto de um pacto de silêncio, de um verdadeiro desprezo”⁷².

José Casalta Nabais se refere aos deveres fundamentais como uma categoria constitucional autónoma⁷³ que recusa visões extremistas, trazendo como exemplo o liberalismo “que não conhecia senão direitos, esquecendo a responsabilidade comunitária dos indivíduos, como foi a concepção dominante no século XIX”⁷⁴, e o comunitarismo “que apenas conhece deveres, decompondo assim a liberdade numa rede de deveres, ou melhor, de funções, como foi o caso dos regimes totalitários e autoritários que a Europa conheceu e viu cair no século XX”⁷⁵.

Para Nabais, dentro do regime dos deveres fundamentais, designam-se dois aspectos: “o seu regime geral e a inaplicabilidade directa dos preceitos constitucionais que os prevêm”⁷⁶, em que apesar dos deveres fundamentais possuírem autonomia e/ou relativa independência dos direitos fundamentais, ainda sim fazem parte do regime geral destes últimos, “pois este é, na verdade, um regime relativo ao estatuto constitucional do indivíduo,

⁷² *Ibid.*, p. 02. José Casalta Nabais aponta que um dos motivos para esse “esquecimento” foi “a preocupação dominante nessa época visando a instituição ou fundação de regimes constitucionais suficientemente fortes no respeitante à protecção dos direitos e liberdades fundamentais. Isto é, de regimes que se opusessem duma maneira plenamente eficaz a todas e quaisquer tentativas de regresso ao passado totalitário ou autoritário. Era, pois, necessário exorcizar o passado dominado por deveres, ou melhor, por deveres sem direitos”.

⁷³ *Ibid.*, p. 05. José Casalta Nabais aprofunda a categorização dos deveres fundamentais em comparação aos direitos fundamentais: “Assim, tendo presente um certo paralelismo com as notas típicas ou características essenciais da noção constitucional de direitos fundamentais de nos dá conta a doutrina, podemos dizer que os deveres fundamentais se configuram como posições jurídicas passivas (não activas), autónomas (face aos direitos fundamentais), subjectivas (já que exprimem uma categoria subjectiva e não uma categoria objectiva), individuais (pois têm por destinatários os indivíduos e só por analogia as pessoa colectivas) e universais e permanentes (pois têm por base a regra da universalidade ou da não discriminação)”.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 03.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 03. Ainda nas páginas 03 e 04 José Casalta Nabais exemplifica esses deveres: “De resto as constituições, mesmo quando o não dizem, integram diversos deveres fundamentais. A este respeito, podemos mesmo considerar que historicamente se foram formando tantas camadas de deveres fundamentais quantas as camadas de direitos. E assim temos os deveres que vêm da época liberal, como os deveres de defesa da pátria e de pagar impostos; temos os deveres que são o contributo da ‘revolução’ democrática, consubstanciada na conquista do sufrágio universal, que nos deixou os deveres políticos como os deveres de sufrágio e de participação política; temos, enfim, os deveres que constituem o *apport* do estado social, ou seja, os deveres económicos sociais e culturais, como os deveres de subscrever um sistema de segurança social, de proteger a saúde, de frequentar o ensino básico, etc. Deveres estes a que, hoje em dia, tende a acrescentar-se uma quarta camada de deveres formada pelos deveres ecológicos, de que são exemplos os deveres de defender um ambiente humano são e ecologicamente equilibrado e o dever de cada um preservar, defender e valorizar o património cultural”.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 05.

isto é, relativo aos direitos e aos deveres”⁷⁷.

Não se deve perder de vista que as normas constitucionais pertinentes aos deveres não “são simples proclamações, meras normas programáticas, puras normas de natureza orgânica ou organizatória”⁷⁸, contudo “é certo que face aos operadores jurídicos concretos – face, nomeadamente, à administração pública e aos juízes – os deveres fundamentais não operam directamente, mas somente por via indirecta, por via da lei”⁷⁹. Explica José Casalta Nabais que “para os operadores jurídicos concretos, os deveres fundamentais não têm uma eficácia nos termos da constituição, mas uma eficácia apenas nos termos das leis que os concretizam e disciplinam”⁸⁰, estando o dever fundamental de pagar tributos permeado por esse universo jurídico.

Em contraponto, Martha Leão conclui em sua tese que inexistente um dever fundamental de pagar tributos na Constituição brasileira, “mas sim um dever de pagar tributos conforme a Constituição [...]. Este dever foi expressamente determinado como um dever a ser instituído por meio de lei”⁸¹, entendendo a autora que não obstante a redação constitucional tenha delimitado as competências e as materialidades vinculadas ao exercício deste poder, a constituição “cria uma faculdade decorrente de uma competência e não estabelece um dever decorrente do próprio texto”⁸², concluindo que “o dever de pagar tributos só existirá em decorrência da lei, e jamais diretamente do próprio texto constitucional”⁸³.

A autora defende ainda que como a Constituição de 1988 criou de maneira rígida os limites e as formas pelos quais o poder de tributar pode ser manejado, a qual também estabeleceu “um espaço no qual o poder tributário não pode ser exercido, diante do exercício dos direitos de liberdade do contribuinte. Reconhecer este espaço implica reconhecer o direito fundamental de economizar tributos”⁸⁴, podendo este ser efetivado por meio do planejamento tributário.⁸⁵

⁷⁷ *Ibid.*, p. 05.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 06.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 06.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 06.

⁸¹ LEÃO, Martha Toribio. **O direito fundamental de economizar tributos: entre legalidade, liberdade e solidariedade**. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 306.

⁸² *Ibid.*, p. 306.

⁸³ *Ibid.*, p. 306.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 202.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 203. Fernando Zilvete concorda com a autora neste ponto, pois para ele: “Planejar é direito de resistência à tributação. Embora não se possa afirmar ser essa a intenção das normas de finalidade fiscal, cada tributo limita o contribuinte de consumir, de poupar ou de investir. Essa é a consequência inexorável da tributação. Não há, na prática, tributo justo ou tributo neutro. Como afirma Tipke, planejamento tributário é, portanto, o exercício do direito de resistência. O que se condena, afinal, é o uso abusivo de formas jurídicas, com o intuito de obter vantagem fiscal indevida em prejuízo à igualdade na tributação. O planejamento tributário

Todavia, a maioria dos estudiosos integrantes da literatura jurídica que trata sobre o assunto acompanham a percepção de José Casalta Nabais quanto ao fato de que todos os direitos têm custos públicos a serem arcados por todos os indivíduos que compartilham de uma mesma sociedade, conforme os princípios e garantias constitucionais que consubstanciam e balizam o dever fundamental de pagar impostos.⁸⁶

Como mantenedores de recursos para retroalimentar os anseios sociais, realizáveis pela via da execução de políticas públicas financiadas pelas receitas geradas pela arrecadação dos tributos, os indivíduos passam a ser “membros ao mesmo tempo livres e responsáveis da sua comunidade”⁸⁷.

Flávio Galdino coaduna com as ideias de Nabais ao afirmar que “é preciso observar o óbvio enfaticamente: o ‘gratuito’, em termos de prestações públicas, não existe! Nenhuma prestação pública é gratuita! *There is no free lunch*”⁸⁸, uma vez que “os direitos não nascem em árvores”⁸⁹, bem como “não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado,

consiste em evitar, com habilidade, uma conduta onerosa do ponto de vista fiscal, adotando outro caminho, previsto em lei, para obter uma economia tributária. O planejamento fiscal é lícito, e consiste numa técnica administrativa que permite ao empresário atingir uma melhor rentabilidade para seus negócios, economizando tributos. A norma antielusão quer considerar economicamente o fato praticado pelo contribuinte, verificando sua relevância para fins tributários e, em caso positivo, aplicar o tributo previsto em lei, fazendo uso da analogia. A elusão é a prática de evitamento do tributo, segundo a leitura acurada do Sistema Tributário. Nada mais legítimo.” (ZILVETI, Fernando Aurelio. **A evolução histórica da teoria da tributação**: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 384-385).

⁸⁶ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 12-13. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022. Para Nabais:

⁸⁷ *Ibid.*, p. 12-13. Para o autor: “Na verdade, os deveres fundamentais ou os custos dos direitos em sentido amplo não são senão um aspecto do estatuto constitucional do indivíduo, um estatuto polarizado obviamente nos direitos e liberdades fundamentais do homem”.

⁸⁸ GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 346. Tradução livre: “Não existe almoço grátis”. Ressalta-se que essa expressão foi utilizada por Galdino, contudo ela não é de sua autoria, na verdade “não se sabe ao certo a origem exata da frase, porém ela ganhou popularidade em *Revolta na Lua* (*The Moon is a Harsh Mistress*), romance de 1966 do escritor de ficção científica Robert Heinlein, e depois com os ensinamentos de liberalismo do economista e ganhador do Prêmio Nobel, Milton Friedman” (PINTO, Leonardo. **‘Não existe almoço grátis’**: a frase que todo investidor precisa entender. Expert XP, 2022. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/nao-existe-almoco-gratis-a-frase-que-todo-investidor-precisa-entender/>. Acesso em: 30 nov. 2023).

⁸⁹ *Ibid.*, p. 346-347. Galdino encerra sua obra afirmando que: “O Direito pode ser o caminho para conjugar soluções moralmente justificadas e economicamente eficientes. O paradigma da eficiência, iluminado pela Ética, impõe-se então como meio de constituir e informar as escolhas públicas refletidas, responsáveis, moralmente justificadas e coerentes dos cidadãos, maximizando as virtudes do processo democrático. Para isso, sustenta-se uma teoria pragmática do Direito e dos direitos, que promova a adequada análise de custo-benefício das medidas jurídicas, sempre que possível, antes de adotá-las. Levar os direitos a sério é também e dentre outras coisas incluir pragmaticamente no rol das trágicas escolhas que são feitas todos os dias pelas pessoas, os custos dos direitos, pois, como já se disse... direitos não nascem em árvores”.

implicam a cooperação social e a responsabilidade individual”⁹⁰.

Nessa vertente, edifica-se a ideia de que o tributo passou a ser o elo da cidadania, por se colocar no centro do debate sobre direitos e deveres dos indivíduos, legitimando-se por ser condição à existência dos direitos fundamentais, consagrados no Estado Democrático de Direito. Apesar da sua importância à realização da maioria das políticas públicas, a inserção do dever fundamental de pagar tributos no ordenamento jurídico brasileiro não é suficiente para conformar os cidadãos ao seu adimplemento.⁹¹

Para que a sua cobrança seja legítima, o tributo precisa expressar uma ideia de justiça pautado nos preceitos constitucionais, respeitando a isonomia e a capacidade contributiva entre os indivíduos, tendo como pano de fundo a proteção do mínimo existencial e a redução e/ou erradicação dos efeitos confiscatórios, de modo a impulsionar e conscientizar o cidadão, diante do seu compromisso com seus deveres de solidariedade social.⁹²

É nítido que a referida legitimidade dos tributos não se origina apenas ao se estabelecer os seus limites constitucionais. É preciso que haja um “*plus moral*” para justificar determinada formatação tributária, sendo esta promotora da redução das desigualdades sociais, por intermédio da redistribuição de riquezas, não se resumindo à monetária, mas também a riqueza não-monetária, mediante a disponibilização de serviços públicos de qualidade, ligados à saúde, educação, cultura, moradia, dentre outras necessidades básicas, concernentes ao núcleo básico garantidor de uma vida digna, concretizando, desse modo, o princípio da dignidade da pessoa humana.⁹³

Para que estas políticas públicas sejam eficientes, cabe aos civis a obrigação de pagar os impostos e também de, criteriosamente, acompanhar a elaboração e a execução orçamentária⁹⁴, existindo nessa relação uma certa moral existente entre os contribuintes e a atuação do Estado, em que “o agir moral fiscal dos cidadãos em comum traz vantagens de que somente com a ajuda dos tributos podem ser produzidos serviços públicos que o indivíduo

⁹⁰ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 06-07. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁹¹ BUFFON, Marciano; VON HOHENDORFF, Raquel; BARCELLOS, Vinicius de Oliveira. Como os tributos morrem: a necessidade (re) legitimação dos tributos no século XXI. **Direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 36, p. 269-305, maio/ago. 2020. p. 283-286. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/12>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁹² *Ibid.*, p. 283-286.

⁹³ *Ibid.*, p. 286-290.

⁹⁴ LOBO, Maria Teresa de Carcomo. O direito de não pagar tributo injusto: uma nova forma de resistência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 185.

não pode realizar sozinho, mas que para uma coexistência civilizada são imprescindíveis”⁹⁵.

Em tese, o cidadão tem o dever de pagar os tributos e o Estado de utilizar desses recursos conforme os ditames legais, de forma justa, proba, razoável, proporcional e planejada, com o intuito de evitar a elephantíase das finanças públicas que venha a impor consequências nefastas aos contribuintes.⁹⁶

Sobre essas consequências, discorre James Marins a respeito da vulnerabilidade do contribuinte, pois “o Estado-credor é a um só tempo o criador da lei tributária obrigacional, aplicador desta mesma lei e julgador dos litígios que decorram da sua aplicação”⁹⁷, tornando o contribuinte desfavorecido nos aspectos formal, material e procedimental, em que o primeiro está ligado à seara político-legislativa e político-econômica, enquanto no segundo, tem-se a fragilidade cognoscitiva, tecnológica e administrativa, sendo o último vinculado ao processo administrativo e judicial.⁹⁸

Passando a ser encarada a situação pela perspectiva “não a partir do Estado fiscal, mas a partir dos destinatários do poder deste Estado, podemos falar de cidadania fiscal”⁹⁹, sendo esta norteadada pelo dever fundamental de pagar tributos, contudo, impõe-se que o Estado fiscal seja suportável e orientado pelo limites jurídico-constitucionais.¹⁰⁰

Essa consciência fiscal, para Aliomar Baleeiro, é necessária para que seja minorada a dificuldade de previsão dos efeitos econômicos da tributação, uma vez que o exercício da cidadania perpassa pela disseminação do conhecimento ao maior número possível de indivíduos quando o legislador dispuser sobre tributo, para impedir, principalmente a “anestesia fiscal”¹⁰¹ existente quanto aos impostos de consumo, os de caráter indiretos e

⁹⁵ TIPKE, Klaus. **Moral tributária do estado e dos contribuintes**. Trad. Luiz Dória Furquim. Porto Alegre, SAFE, 2012. p. 114.

⁹⁶ ZILVETI, Fernando Aurelio. **A evolução histórica da teoria da tributação**: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 415.

⁹⁷ MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009. p. 24.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 25-98.

⁹⁹ NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (Coords.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 134.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 134.

¹⁰¹ José Casalta Nabais, em seus estudos, aprofunda sobre a temática da anestesia fiscal: “Aliás, relativamente à (in)visibilidade dos custos directos e dos custos indirectos dos direitos bem podemos dizer que se passa algo de semelhante à (in)sensibilidade dos contribuintes face aos impostos directos e aos impostos indirectos. Pois, enquanto os impostos directos facilmente são sentidos, os impostos indirectos, em virtude da anestesia fiscal que revelam, são menos sentidos. Quanto ao fenómeno da anestesia fiscal, não podemos deixar de referir aqui o magistral contributo do Padre António Vieira para a adopção pelas Cortes portuguesas, em 1642, do primeiro imposto de um estado moderno – a décima militar. [...] ‘A costa de que se havia de formar Eva, tirou-a Deus a Adão dormindo e não acordado, para mostrar quão dificultosamente se tira aos homens, e com quanto suavidade se deve tirar, ainda o que é para seu proveito. Da criação e fábrica de Eva dependia não menos que a conservação e propagação do género humano; mas repugnam tanto os homens a deixar arrancar de si aquilo que se lhes tem convertido em carne e sangue, ainda que seja para bem de sua casa e de seus filhos, que por isso traçou Deus

reais.¹⁰²

Depreende-se, portanto que a superação da crise da sustentabilidade que os Estados Fiscais vêm enfrentando, atualmente, perpassa também pela ampliação dessa consciência fiscal dos cidadãos, uma vez que primeiro essa mudança tem que partir da sociedade para que haja, posteriormente, uma transformação genuína do Estado.¹⁰³

Somente após a escolha do tipo de Estado que se quer construir, alicerçado no crescimento econômico e na melhoria do bem-estar social que se torna alcançável a redução do endividamento público, por meio da realização de auditorias e do ajustamento das políticas públicas, a serem empreendidas por instrumentos adequados na reconstrução da situação do seu equilíbrio econômico-financeiro.¹⁰⁴

Esse ajustamento, quando realizado sem uma profunda reforma do Estado pode ocasionar um conjunto de medidas políticas-econômicas de austeridade, ou seja, quando as políticas públicas são avaliadas, prioritariamente, pelo prisma da redução de despesa, levam ao desemprego e desinvestimento em serviços públicos, sendo mais adequado o exame das políticas públicas pelo viés da receita a ser ampliada pelo estímulo ao crescimento econômico e da geração de emprego, em paralelo ao controle dos atuais níveis do endividamento público e por meio da gestão da carga tributária existente e dos esforços fiscais já atingidos.¹⁰⁵

Quando essa reforma social inexistente, a tendência é que tanto o governo quanto os contribuintes adotem posturas moralmente questionáveis e proibidas por lei, tendo como fito não pagar os impostos, a exemplo dos “paraísos fiscais”, denominados por Aliomar Baleeiro como “sedes fictícias, em fuga de tributos enérgicos dos países de origem”¹⁰⁶.

Charles Adams indica que para alguns países os paraísos fiscais podem ser bastante compensadores, comparando-os a uma rosa com pequenos espinhos, correspondendo estes ao

tirar a costa a Adão, não acordado, senão dormindo; adormeceu-lhe os sentidos, para lhe escusar o sentimento. Com tanta suavidade como isto, se há-de tirar aos homens o que é necessário para sua conservação. Se é necessário para a conservação da Pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os homens não o sintam, nem quase o vejam. Deus tirou a costa a Adão, mas ele não viu nem sentiu; e se o soube, foi por revelação. Assim aconteceu aos bem governados vassallos do imperador Teodorico, dos quais por grande glória sua dizia ele: *Sentimus auctas illationes, vos addita tributa nescitis*: ‘Eu sei que há tributos, porque vejo as minhas rendas acrescentadas; vós não sabeis se os há, porque não sentis as vossas diminuídas’...” (NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 07-08. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022).

¹⁰² BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 197.

¹⁰³ NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Meritum**, v. 13, n. 2, jul./dez., 2018. p. 255-260. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/issue/view/363>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 255-260.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 255-260.

¹⁰⁶ BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 197.

prejuízo fiscal, logo, “*in fact, they may be like a rose with a small thorn. The thorn being the tax loss. The rose part more than offsets the thorn*”¹⁰⁷.

Numa visão contrária, Gabriel Zucman elucida que os paraísos fiscais estão no centro das crises financeiras, orçamentárias e democráticas, uma vez que ao se evadir, ilegalmente, os impostos para fora de seus países, estes inevitavelmente serão compensados por uma tributação mais alta, a qual os cidadãos que não deram causa a mencionada evasão terão que arcar por tal transação injusta e, portanto, inaceitável, em que “*nothing in the logic of free exchange justifies this theft*”¹⁰⁸.

O cidadão precisa assumir uma postura ativa para que a tributação se correlacione com as garantias e os direitos fundamentais, assim como com os direitos humanos, no sentido de haver uma identificação dos propósitos da fiscalidade com o crescimento e a melhoria das condições de vida dos indivíduos integrantes de um determinado estado ou município que se comprometam em promover a inclusão social e os avanços na ordem econômica, unidos à proteção ambiental, à garantia da livre iniciativa e da existência de uma competitividade equilibrada.¹⁰⁹

Denise Cavalcante avança no debate por apontar que a era tecnológica tem favorecido o desvendar da “maioria das informações necessárias para serem refletidas, criticadas e alteradas quando necessário. Ou seja, o papel social efetivo é exigido de todos os cidadãos, não cabendo mais o discurso vazio da mera agressão ao Estado”¹¹⁰.

A autora adota um posicionamento crítico, aduzindo que “não cabe mais a figura do Estado arbitrário e opressor nem da sociedade inerte e conformista. O momento é do Estado transparente e sociedade cooperativa e alerta. Exigem-se instituições abertas, eficientes, com normas claras, objetivas e justas”¹¹¹.

Cavalcante é enérgica ao afirmar que inexistente ânimo de pagar impostos ante a um Estado ineficiente, fazendo-se necessária a adoção de novos paradigmas, tendo em vista que o

¹⁰⁷ ADAMS, Charles. Flight to the havens: the offshore world. In: **For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization**. 2. ed. New York: Madison Books, 2001. p. 415. Tradução livre: “de fato, eles podem ser como uma rosa com um pequeno espinho. Sendo o espinho a perda fiscal. A parte da rosa mais do que compensa o espinho”.

¹⁰⁸ ZUCMAN, Gabriel. **The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens**. Chicago: Editions du Seuil et la République des Idées, 2015. p. 01-02. Tradução livre: “nada na lógica do livre câmbio justifica esse roubo”.

¹⁰⁹ TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. **Videre**, Dourados, MS, ano 3, n. 6, p. 11-52, jul./dez., 2011. p. 11. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/2255>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹¹⁰ CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**, Fortaleza, v.25, p. 67-78, 2006. p. 70. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 70.

dever de pagar tributos já é algo posto, contudo, o que se espera é que a sociedade seja mais vigilante quanto ao seu direito de participar, efetivamente, da programação dos gastos públicos para que a gestão pública seja responsável, controlada socialmente, por meio da ampliação do conceito de cidadania fiscal para a consciência da sua responsabilidade fiscal.¹¹²

Dessa maneira, torna-se possível viabilizar a implementação de políticas públicas adequadas nas áreas da segurança, saúde, educação, saneamento, dentre outros direitos sociais que diante da limitação orçamentária, sobre as quais Felipe Barcarollo fundamentado pelas lições de Ricardo Lobo Torres trabalha com a ideia do mínimo existencial e da reserva do possível.¹¹³

O primeiro diz respeito a atribuição do exercício do direito subjetivo dos cidadãos contra o Estado em ter acesso a serviços públicos essenciais a garantia mínima de uma vida digna, sendo o segundo a concretização desses direitos de acordo com o orçamento estatal destinado a prestação das referidas políticas públicas, no qual a função social dos tributos ganha destaque como condição de financiamento necessário à manutenção do mínimo existencial.¹¹⁴

Enfatiza-se que frente à convergência contida entre o mínimo existencial e a reserva do possível, ou seja, com o aparecimento do conflito de prestigiar direitos fundamentais e admitir a insuficiência de receita pública, o legislador, o administrador público e o poder judiciário, terão que tomar decisões pautadas em “escolhas públicas”, com fito na materialização desses direitos, tendo por guia a previsão orçamentária que deve ser programada segundo os recursos financeiros disponíveis.¹¹⁵

Concernente a este ponto, Denise Cavalcante e Denise Cabral evidenciam que a realização das políticas públicas direcionadas pelas escassez dos recursos orçamentários, possuem forte cunho político, porém não ocorre livremente sem a análise e o controle jurídico,

¹¹² *Ibid.*, p. 77.

¹¹³ BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. p. 07-17. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,ins%20trumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 07-17.

¹¹⁵ CORDEIRO, Glauber de Lucena; FIGUEIREDO, Paulo Henrique Silva; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Custo dos direitos, tributação e desenvolvimento. **Direito internacional econômico e tributário**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 81-110, jul./dez., 2021. p. 98. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/13081>. Acesso em: 25 jun. 2022.

sobretudo, devem estar permeadas e delimitadas pelos parâmetros constitucionais.¹¹⁶

Embora a maioria dos cidadãos não possuam instrução para conseguir distinguir receita e despesa, naturalmente passam a se revoltar com o descaso da condução do investimento do dinheiro público que na compreensão do “homem médio” é feita de maneira desordenada e irresponsável, além dos casos de corrupção que tem minado o sustento e a realização dos serviços básicos de qualidade, sendo esta indignação, para Denise Cavalcante e Eulália Camurça, o primeiro passo para o despertar da necessidade de informação e do controle dos gastos públicos.¹¹⁷

Após o aprofundamento das nuances financeiras vinculadas ao cumprimento do dever fundamental de pagar impostos, cumpre destacar que este “não legitima qualquer cobrança de tributo [inconstitucional] nem ampara uma teoria fiscalista (‘pró-fisco’) ou legitima uma interpretação *in dubio pro fisco*”¹¹⁸, mas sim “é uma ‘via de mão-dupla’, na medida em que exigirá do Estado mais atenção e interação com a sociedade civil na busca pela efetividade dos direitos fundamentais”¹¹⁹.

Por último, no Estado Democrático de Direito, tanto os direitos fundamentais sociais, quanto o dever fundamental de pagar impostos precisam coexistir, pois os primeiros não serão viabilizados sem o segundo, tendo em vista que os tributos, como demonstrado, tornou-se o principal meio de aporte financeiro das políticas públicas, podendo o Estado, de forma subsidiária, utilizar-se também da função extrafiscal dos tributos como instrumento de alcance das suas finalidades, conforme adiante será explicitado.

¹¹⁶ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Direito internacional econômico e tributário**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun., 2014. p. 14. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/5132>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹¹⁷ Quanto a falta de informação assevera Denise Lucena Cavalcante e Eulália Camurça que “a falta de informação precisa sobre os tributos incidentes nas mercadorias e serviços promovem inconscientemente uma ignorância coletiva e impede a devida análise dos custos gerais dos bens e serviços obtidos pelos consumidores, afrontando não só os princípios constitucionais, mas, também, as regras básicas da economia, onde as escolhas de mercado fundamentam-se nos benefícios e custo privado, devendo os valores dos tributos embutidos nos preços ser devidamente visíveis para que se possa fazer a escolha certa. A decisão coletiva, por sua vez, também fica prejudicada. O não conhecimento imediato dos valores arrecadados pelo Estado dificulta o processo de fiscalização do gasto público, considerando, ainda, que a sociedade brasileira não tem conhecimento do montante arrecadado através dos tributos. Podemos mesmo afirmar que no Brasil reina uma espécie de ilusão fiscal em virtude do baixíssimo grau de informação apresentada aos cidadãos-contribuintes no momento que adquirem seus bens. O comentário mais comum que se tem na sociedade é sobre o elevado valor dos tributos pagos, porém, pouquíssimos cidadãos têm efetivamente consciência de quanto isto representa em seu bolso.” (CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália. Cidadania fiscal: o direito à informação da carga tributária no Brasil. **Revista tributária e de finanças públicas**. São Paulo: RT, v. 104, ano 20, mai./jun. 2012, p. 36.).

¹¹⁸ GIANNETTI, Leonardo Varela. O dever fundamental de pagar tributos em tempo de crise fiscal. In: GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sergio André (Org.) **O dever fundamental de pagar impostos: o que realmente significa e como vem influenciando nossa jurisprudência?** Belo Horizonte: D’Plácido, 2017. p. 255.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 263.

2.3 A utilização da extrafiscalidade dos tributos pelo Estado como mecanismo de concretização das políticas públicas

Como analisado nos tópicos anteriores, desde os primórdios da humanidade quando se estabelece minimamente uma organização social, por intermédio de um Estado, este acaba por demandar pela criação do tributo. No Brasil, a recíproca é verdadeira, pois o sistema tributário tem sido o seu meio principal de sustentação, conforme evidencia Joacir Sevegnani:

O Estado surgiu como decorrência da evolução humana da Sociedade e foi-se amoldando para, hodiernamente, configurar-se como o instrumento de realização do bem comum. Os tributos foram criados para proporcionar a fonte de recursos para o seu financiamento, mediante contribuições pagas pelos indivíduos, de acordo com a capacidade de cada um.¹²⁰

Para Luís Eduardo Schoueri, o tributo é o preço da liberdade, possuindo duas dimensões: “primeiramente, como expressão de liberdade; e em segundo lugar, enquanto garantia da liberdade”¹²¹; concluindo o autor que “só quem frui da liberdade paga tributo”¹²², não sendo a riqueza monopólio do Estado, o qual permite a existência da livre iniciativa e da economia de mercado, surgindo, com isso, a figura do Estado Fiscal.

Nessa esfera, Denise Cavalcante ensina que “é neste conturbado cenário que surgem os tributos com a feição social, em nome da chamada solidariedade fiscal”¹²³, arrematando que “aceitar a função social do tributo e o destino de sua arrecadação já é definir de antemão que a destinação dos tributos deve atender aos interesses sociais”¹²⁴.

Ainda, de acordo com Cavalcante, o orçamento público deve ser compreendido como “peça fundamental no aprimoramento do Estado. A sociedade não pode mais se limitar a meramente repassar os recursos para o Fisco, ela objetiva muito mais: requer o controle dos gastos efetuados com o dinheiro público”¹²⁵, ou seja, o cidadão precisa ter uma conduta ativa nesse quesito.

Historicamente, concebe-se que o tributo desde a antiguidade tem sido utilizado com a

¹²⁰ SEVEGNANI, Joacir. **A resistência aos tributos no Brasil**: o estado e a sociedade em conflito. 2006. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. p. 10. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/joacir%20sevegnani.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹²¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues e TÔRRES, Heleno Taveira (Coords.) **Princípios de direito financeiro e tributário**. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 452-453.

¹²² *Ibid.*, p. 51.

¹²³ CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**, Fortaleza, v. 25, p. 67-78. 2006. p. 73. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 72.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 72.

finalidade de interferir nas atividades econômicas e para este viés intervencionista, dar-se o nome de “função extrafiscal”¹²⁶.

A extrafiscalidade é tratada pelo ordenamento jurídico brasileiro como um dos instrumentos de implementação das políticas públicas, admitindo, de acordo com os propósitos governamentais, o aumento do ônus tributário ou a sua diminuição em prol da supremacia do interesse público.¹²⁷

Em sentido mais abrangente, os impostos contêm duas funções importantes: a fiscal e a extrafiscal, sendo estas definidas por Hugo de Brito Machado da seguinte maneira:

A função fiscal, certamente essencial nos tributos em geral, é aquela em que o imposto se presta como instrumento para arrecadar os recursos financeiros de que o Estado necessita. *A função extrafiscal*, que pode ser considerada excepcional, é aquela em que imposto se presta como instrumento de intervenção nas atividades dos cidadãos, especialmente na atividade econômica, para estimular aquelas consideradas desejáveis e desestimular aquelas consideradas inconvenientes à sociedade¹²⁸.

E dentre as facetas apresentadas pelo tributo, Hugo de Brito Machado Segundo explica como elas se relacionam, principalmente, quanto ao aspecto da extrafiscalidade:

[...] o tributo pode ser usado para obtenção de recursos para os cofres públicos da entidade competente para a sua instituição, dizendo-se, nesse caso, que sua função é fiscal. Caso sua função seja a de obter recursos para entidade diversa daquela dotada da competência para a sua criação, diz-se que sua função é parafiscal. Mas, ao lado dessas duas funções, diz-se que o tributo pode ter uma terceira, que é a extrafiscal. Nessa hipótese, não se tem função exercida de maneira exclusiva e excluyente de outra, mas, apenas, em maior ou menor grau relativamente a outra, dizendo-se extrafiscal aquele em que essa função prepondera em relação à fiscal (ou à parafiscal). Dito de outro modo, um tributo até pode ser, apenas, fiscal, ou, apenas, parafiscal, se contrastadas essas duas funções. Mas, se entra em cena a função extrafiscal, ela, sempre, estará presente, em maior ou menor grau, em qualquer tributo. Quando houver preponderância dela, dir-se-á que o tributo é extrafiscal.¹²⁹

¹²⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 37. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 69.

¹²⁷ VIEIRA, Edmar Eduardo de Moura. **Intervenção do Estado na economia**: zonas de processamento de exportação. Natal: OWL, 2016. p. 67.

¹²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 64.

¹²⁹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018. p. 647. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5252>. Acesso em: 25 jun. 2022. Da mesma forma, Marcos André Vinhas Catão pontua que “A partir de uma classificação, pelo critério de finalidade, a extrafiscalidade poderia estar assim situada, distinguindo-se os tributos em: Fiscais De natureza eminentemente arrecadatória, destinados a custear os serviços públicos e a atividade estatal. Parafiscais Destinados ao custeio de atividades paralelas ou complementares à administração pública, mas que por delegação, não cometido aprioristicamente à administração centralizada. Extrafiscais De natureza não eminentemente arrecadatória, destinados prioritariamente à correção de situações indesejadas sob o ponto de vista social, econômico ou político.” (CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar,

O tributo, portanto, quando empregado pelo Estado como ferramenta de atuação intervencionista na economia, apropria-se do fenômeno da extrafiscalidade, pois deixa de exercer, predominante, a sua função primária que é a arrecadatória e/ou fiscal.

José Casalta Nabais a conceitua nos seguintes termos:

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos e sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de atuar diretamente sobre os comportamentos econômicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos econômicos e sociais ou os fomentado, ou seja, de normas que contêm medidas de política econômica e social.¹³⁰

Nessa discussão, destaca-se Luís Eduardo Schoueri que classifica a extrafiscalidade como gênero que contém todos as situações fiscais que não estejam ligadas à distribuição equitativa da carga tributária e nem à simplificação do sistema tributário. Em outras palavras, o referido autor defende que dentro dessa categoria existem: 1) normas de função indutora denominadas de extrafiscalidade em sentido estrito e 2) as demais que também são motivadas por razões não fiscais, porém não visam o impulsionamento econômico por parte do Estado.¹³¹

O Estado detém, portanto, várias formas de intervenção na atividade econômica que pode ser exercida 1) por participação, atuando como agente da atividade que entende conveniente desenvolver; 2) por determinação, ditando as normas reguladoras da atividade, ordenando o que deve ser feito e proibindo o que entende inconveniente; e por último 3) por indução, estimulando a atividade que entende conveniente e desestimulando a que entende indesejável.¹³²

A nível constitucional, vislumbra-se que dentre as competências dos entes federados o poder de tributar não se limita às alternativas de instituir ou majorar tributos, isto é, os referidos entes políticos também dispõem da prerrogativa de, simplesmente, não exercer tal poder e/ou praticá-lo parcialmente, sendo este fenômeno tratado por Hermano Barbosa como

2004. p. 22-23).

¹³⁰ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. 4ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015. p. 629.

¹³¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 32.

¹³² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

categoria jurídica autônoma, albergada pelo “poder de não tributar”¹³³.

Ao referir à dimensão negativa da discricionariedade da competência tributária o autor mencionado, utiliza-se das frases de José Souto Maior Borges ao sinalizar que “‘no poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e reverso de uma medalha’, e complementa que ‘o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso’”¹³⁴.

Em suma, para Hermano Barbosa o poder de não tributar pode acontecer a partir da manifestação geral (passiva) e em sentido estrito (ativa). No primeiro caso, o ente político titular da competência tributária simplesmente não a exerce, já na segunda situação a desempenha apenas parcialmente, por meio dos benefícios fiscais, consistindo em renúncia total ou parcial de receita tributária autorizada pelo legislador, em caráter excepcional, para promover um desígnio extrafiscal específico, em prol de um grupo de contribuintes ou determinada atividade econômica.¹³⁵

Entende-se, portanto, que o Estado também pode promover a implementação de políticas públicas alicerçadas na função extrafiscal dos tributos, através do uso desta como instrumento de ação estatal para atender a contento as demandas almejadas pela sociedade.¹³⁶

Em especial, ressalta-se a espécie tributária “imposto” por possuir um caráter ubíquo, pois ao tempo que cumpre com a função estritamente fiscal, pode propiciar a (re)distribuição de renda e riqueza, resultando na redução das desigualdades sociais, embasado nas ideais de justiça e de solidariedade.¹³⁷

Desse modo, apesar do que defendem os liberais, o Estado pode intervir/atuar, respeitando-se as limitações constitucionais, tanto em áreas de titularidade própria quanto do setor privado, denominado por Eros Roberto Grau, respectivamente, como atuação estatal no campo da atividade econômica em sentidos estrito e amplo.¹³⁸

¹³³ BARBOSA, Hermano Notaroberto. **O poder de não tributar**: benefícios fiscais na constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 83.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 82.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 228.

¹³⁶ MOURA, Diana Malheiros de. **A efetivação dos direitos fundamentais pelo estado fiscal**: função social dos tributos. In: 11º seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. 7ª mostra internacional de trabalhos científicos. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. 2014. p. 10. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11828>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹³⁷ BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas, tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. p. 30. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,ins%20trumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹³⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 90-91.

Para Martha Leão, “o constituinte originário impôs uma atuação concreta ao Estado para alterar o cenário econômico e social com o qual se mostrou inconformado, permitindo que também os tributos fossem usados para esse direcionamento dos comportamentos”¹³⁹, ou seja, por meio da sua função indutora.

A autora demonstra em sua obra que os propósitos sociais, econômicos ou políticos voltados a realização dos objetivos dos Poderes Públicos, também podem ser alcançados pela tributação a partir do planejamento e execução de uma “política tributária conjuntural”¹⁴⁰.

Leão finaliza afirmando que o Direito Tributário detém a capacidade de se adaptar às políticas conjunturais econômicas, tornando-se um dos mais relevantes instrumentos de intervenção do Estado na economia, bem como pode ser utilizado, concomitantemente, com a função incentivadora ou não de condutas, com o intuito de promover o exercício de atos socialmente desejáveis e desestimular aqueles de caráter prejudicial à coletividade.¹⁴¹

É nessa seara que Aliomar Baleeiro acrescenta que na medida em que os impostos são utilizados “como instrumento de intervenção ou regulação pública, a função fiscal propriamente dita, ou ‘puramente fiscal’, é sobrepujada pelas funções ‘extrafiscais’. A sua técnica é, então, adaptada ao desenvolvimento de determinada política, ou diretriz”¹⁴².

Nesse sentido, Anneline Borges coaduna com as percepções apresentadas, uma vez que para ela, “a partir da imposição de diferentes funções estatais, distintas daquelas tradicionalmente desempenhadas através da tributação, se pôde reconhecer a relevância da extrafiscalidade”¹⁴³.

Sendo assim, Paulo Caliendo explicita que são diversos os conceitos elaborados pelos estudiosos capazes de definir a extrafiscalidade em aspectos mais restritivos e/ou mais amplos. O primeiro “a compreende como fenômeno que se refere as normas jurídicas que autorizam competência tributária ordenadora, interventiva ou redistributiva”¹⁴⁴.

Quanto ao segundo, concebe-se “como dimensão finalista do tributo incorporando os

¹³⁹ LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 36.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 41.

¹⁴² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 189.

¹⁴³ BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. p. 50. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁴⁴ CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Direitos fundamentais & democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. p. 197. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 25 jun. 2022.

efeitos extrafiscais das normas tributárias na própria natureza dos tributos”¹⁴⁵, ressaltando o jurista que “esta última concepção tomada em toda a sua radicalidade permitiria a ampliação da ação indutora do Estado, para além dos limites expressamente previstos no texto constitucional”¹⁴⁶. Entretanto, o autor entende que a “CF/88 optou claramente por uma interpretação restritiva deste conceito”¹⁴⁷.

Ainda, Caliendo enumera três elementos caracterizadores da extrafiscalidade: 1) fim constitucional pretendido; 2) meio utilizado e 3) a técnica adotada. O primeiro item discrimina seu fim constitucional, o qual advém da literalidade do texto constitucional e objetiva a consecução das finalidades da ordem constitucional e/ou social (família, cultura, meio ambiente, etc.), passando a delimitar, dessa forma, a natureza da norma extrafiscal.¹⁴⁸

Já os meios utilizados, podem levar à intervenção, mediante mecanismos indutores ou desestimuladores de determinados comportamentos de agentes econômicos, pretendendo, com isso, corrigir “falhas de mercado”; bem como promover a redistribuição de renda, através da transferência fiscal de recursos entre indivíduos, com a intenção de reformar a realidade social e/ou retificar “falhas sociais”¹⁴⁹.

A respeito das técnicas, tem-se que “são instrumentos normativos vinculados aos meios e fins constitucionais e devem, portanto, infirmar ou confirmar estes, sob pena de inconstitucionalidade”¹⁵⁰, os quais promovem a indução de comportamentos a partir de uma carga fiscal menor ou os desincentiva ao torná-la mais gravosa. O autor indica como exemplo dessas técnicas “a utilização de alíquota progressiva, seletivas, isenções fiscais, reduções de alíquota, aproveitamento de créditos fiscais, depreciação acelerada, dentre tantos outros”¹⁵¹.

Diante da vasta gama conceitual sobre o assunto, Betina Grupenmacher apresenta uma distinção existente entre os incentivos¹⁵² e benefícios fiscais que norteará a presente pesquisa,

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 197.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 197.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 197.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 197.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 197.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 198-199.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 198-199.

¹⁵² Hugo de Brito Machado define que “na expressão incentivo fiscal, a palavra incentivo tem o mesmo significado que tem na linguagem comum. Significa estímulo. E a palavra fiscal nessa expressão está a indicar o instrumento com o qual é concedido o incentivo ou estímulo. Incentivo fiscal é o estímulo concedido através de um instrumento cuja utilização caracteriza o que denominamos fisco, vale dizer, o tributo.” (MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 171). Já Hugo de Brito Machado Segundo especifica que “incentivo fiscal usualmente se designa o tratamento diferenciado e favorecido, no âmbito tributário, concedido a determinado contribuinte ou grupo de contribuintes, destinado a estimular ou favorecer que certo comportamento seja adotado, ou determinada atividade seja exercitada. Por outras palavras, é o tratamento tributário mais vantajoso que tem por propósito estimular o contribuinte a adotar condutas e, com isso, atingir ou atender certos

pois ambos desoneram total ou parcialmente o sujeito passivo do pagamento do tributo, porém, por mais que sejam usualmente utilizados como sinônimos a autora deixa claro que os termos não são equivalentes¹⁵³, uma vez que o fator que os diferenciam é a existência ou não de contraprestação a ser realizada pelo contribuinte, quando este for alcançado pela minoração ou desoneração integral do referido tributo.

A autora realiza essa diferenciação ao especificar que “nos incentivos fiscais deve haver uma contrapartida, um investimento a ser empreendido pelo sujeito passivo”¹⁵⁴ enquanto que “nos benefícios o favorecimento consubstanciado na minoração ou desoneração integral do tributo, independe de uma contraprestação”¹⁵⁵.

Em resumo, se há a exigência legal de uma contrapartida por parte do sujeito passivo, é isenção, se inexistente essa condição é benefício fiscal, sendo tais figuras desonerativas importantes à regulação e adequação da carga tributária, devendo “ser reconhecidos como instrumentos idôneos, sobretudo, quando, buscam a redistribuição da carga tributária, o desenvolvimento econômico e social, a promoção do bem-estar familiar e a preservação do meio ambiente e de suas riquezas”¹⁵⁶.

Contudo, não se deve perder de vista que “a concessão de incentivos e benefícios

objetivos”. E complementa respondendo à pergunta: “Incentivos fiscais, benefícios fiscais, alívios fiscais, são todas expressões sinônimas?”, com o seguinte teor: “Não. Essas expressões podem eventualmente ser usadas de forma imprecisa, em situações em que essa precisão não seja necessária, mas a rigor há situações ou figuras distintas que são por cada uma delas mais propriamente designadas. Por ‘incentivos fiscais’, já se disse na resposta à questão anterior, entende-se o tratamento fiscal diferenciado, favorecido, que visa a incentivar a prática de determinadas condutas, estados ou situações, de sorte a que certos objetivos sejam atendidos. ‘Benefício fiscal’, embora possa eventualmente ser usada para designar essas mesmas figuras ou situações rotuladas de forma mais precisa com a expressão ‘incentivos fiscais’, é de significação mais ampla ou genérica, envolvendo toda sorte de tratamento favorecido, inclusive aqueles que não têm por objetivo estimular a prática de certas condutas. É o caso, por exemplo, de isenções ou reduções tributárias concedidas a pessoas doentes ou deficientes, pois naturalmente não se pretende, com tais benefícios, incentivar as pessoas a contrair tais moléstias ou a se tornarem deficientes. ‘Alívio fiscal’, por sua vez, é expressão que denota simplesmente a redução de carga tributária, não necessariamente ligada à intenção de beneficiar certo grupo de contribuintes ou ao estímulo de certas condutas ou situações. É o que ocorre, por exemplo, quando são reduzidas, indistintamente, as alíquotas de um tributo.” (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 201-202). E para Gilberto Bercovici, “o conceito de ‘incentivo fiscal’ não está definido de maneira unitária, seja na doutrina, seja na legislação ordinária. Na realidade, essencial na disciplina dos incentivos fiscais é a decisão política que reflete o desejo de estimular determinado comportamento, considerando o tributo como possível obstáculo que impede ou inibe esta conduta. Neste sentido, qual quer análise dos incentivos fiscais que prescindir do elemento teleológico é insuficiente, levando-se em conta que o incentivo fiscal nada mais é do que a instrumentalização dos tributos a serviço da política econômica e social” (BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais: estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 130).

¹⁵³ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Das exonerações tributárias, incentivos e benefícios fiscais. In: GRUPENMACHER, Betina Treiger. et al. **Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 15.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 16-18.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 16-18.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

fiscais, desde que prevista no orçamento e observadas as normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não é necessariamente maléfica, isto se fizer parte de uma política tributária sólida e consistente”¹⁵⁷, empreendendo-se a redução da carga tributária de forma responsável, em ambos os estágios do seu planejamento, gestão e fiscalização.

Gruppenmacher finaliza com a ideia de que, em paralelo, é necessário que se respeite os direitos e garantias individuais, assim como os princípios constitucionais que lhe são aplicáveis para que haja o incremento da competitividade e do crescimento econômico, tendo por consequência a realização da justiça redistributiva e o aumento dos níveis de arrecadação.¹⁵⁸

Na mesma vertente, Marcos André Catão evidencia a importância da extrafiscalidade para a política fiscal adotada pelos estados democráticos, sendo indispensável que no trato dos incentivos fiscais sejam observados os princípios constitucionais tributários, bem como sejam sopesados e balanceados pelos demais princípios contidos na ordem constitucional, com o intuito de se estabelecer certa razoabilidade na sua graduação e calibragem, pois os entes políticos não podem estipulá-los sem limite temporal ou sem previsão constitucional.¹⁵⁹

Os incentivos fiscais passam a ser justificados quando embasados pelos anseios sociais, sendo bastante utilizado no Brasil com a finalidade de amenizar as desigualdades socioregionais, os quais exigem uma contraprestação social em troca da exoneração fiscal recebida.¹⁶⁰

Ressalva o autor que seus fundamentos precisam ser avaliados “a fim de tê-los por consentâneo com os valores e o ordenamento a que se encontra submetido, controle que deve ser compreendido antes, durante e após a sua implementação, através dos mecanismos de que dispõe a sociedade e os próprios entes políticos”¹⁶¹.

Esse controle requer uma harmonia entre os incentivos fiscais e os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, assim como têm sua efetividade prática proveniente da ponderação e da proporcionalidade a ser perquirida entre os princípios constitucionais, objetivando viabilizar a concretização dos seus propósitos socioeconômicos, capazes de autorizar a excepcionalidade das políticas extrafiscais.¹⁶²

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁵⁹ CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 42-43.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 44.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁶² *Ibid.*, p. 216.

O uso dos incentivos e benefícios fiscais quando orientados por um planejamento e uma gestão sustentável, produzem bons resultados à sociedade, porém, como tudo que é fruto da criação humana possui imperfeições e distorções que por vezes originam riscos que fogem ao controle das nuances do planejamento, ocasionando repercussões negativas e indesejadas que ao invés de solucionar determinado problema, acaba por conturbar e/ou tornar ainda mais pesada a carga tributária existente.

Por esse motivo, Elcio Henriques é cauteloso ao afirmar que ao se unir a alta carga tributária e a proliferação de benefícios fiscais, podem gerar problemas ao erário público, diante da inexistência ou ineficiência dos controles formais vinculados à gestão e ao planejamento das finanças públicas. Além do mais, por conta da complexidade do sistema tributário, o contribuinte “passa a não mais saber por que paga um alto valor de impostos, enquanto seu vizinho talvez pague menos”¹⁶³.

Martha Leão enfatiza que “a utilização do argumento da extrafiscalidade e da finalidade de alcançar algum dos objetivos estatais definidos pelo próprio texto constitucional não pode se transformar em uma válvula de escape dos Poderes Legislativo e Executivo ao controle jurisdicional”¹⁶⁴, ou seja, é necessária a execução de um controle rígido: “(i) sobre o modo como isso é realizado e (ii) sobre a efetiva promoção dessas finalidades outras que justifiquem a restrição sobre os direitos de propriedade, de liberdade, de igualdade e sobre a capacidade contributiva”¹⁶⁵.

A autora arremata que “a ideia de um controle mais rígido sobre as normas tributárias marcadas pela extrafiscalidade não significa que se pretenda afastar a possibilidade dessa utilização”¹⁶⁶, tendo em vista que mesmo que o ordenamento tributário “esteja autorizado constitucionalmente a promover outros fins que não a mera arrecadação dos encargos necessários à manutenção da máquina pública, o fato é que o Poder Legislativo e o Poder Executivo não detêm um ‘cheque em branco’”¹⁶⁷. Por esse motivo, urge a necessidade de se “definir, ao máximo, os limites dessa utilização, estabelecendo critérios para que isso seja feito sem restringir de forma desproporcional os direitos fundamentais dos contribuintes”¹⁶⁸.

¹⁶³ HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 21.

¹⁶⁴ LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 132.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 132.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 133-134.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 133-134.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 133-134.

Nesse contexto, tanto Mario Augusto Carboni¹⁶⁹, quanto Paulo Caliendo¹⁷⁰, utilizam-se do aparato teórico difundido por Alexy¹⁷¹, uma vez que ratificam que a aferição desse controle pode ser desempenhada por meio da proporcionalidade, firmando a referida análise pela adequação, necessidade e proporcionalidade, em sentido estrito, da norma tributária extrafiscal, como critério de modulação normativa-aplicativa, no caso da existência de restrição aos direitos fundamentais.

Em complemento, Martha Leão também sugere alguns critérios aplicáveis ao controle da extrafiscalidade, pois na sua concepção as normas tributárias indutoras precisam se sujeitar ao controle do Poder Judiciário, tendo como delimitadores o princípio da igualdade e da capacidade contributiva; além do controle de eficácia desses incentivos fiscais; juntamente ao postulado da proporcionalidade; da complementaridade, em diálogo com a subsidiariedade e da economicidade; e por fim o cumprimento da finalidade pretendida.¹⁷²

Após atendidos todos os requisitos em exame é que as políticas e normas extrafiscais passam a deter legitimidade, posto que os seus fins passarão a se confundir com a integralização dos direitos fundamentais¹⁷³, ou melhor dizendo, “na política de desenvolvimento econômico-social fixada na Constituição Federal e nos princípios e normas do sistema constitucional tributário”¹⁷⁴, não bastando a apreciação apenas do critério de adequação, sendo fundamental investigar também “a urgência e relevância da extrafiscalidade, de forma que de excepcional não se transmude em normal”¹⁷⁵.

Outrossim, para Gilberto Bercovici, “o incentivo fiscal é uma espécie de ‘mal menor’ utilizado para alcançar objetivos maiores, o que seria justificado pela sua, ao menos

¹⁶⁹ CARBONI, Mario Augusto. Regime tributário da extrafiscalidade e a função promocional do Direito. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 21, n. 33, 2020. p. 235-236. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2972>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁷⁰ CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Direitos fundamentais & democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. p. 229-230. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁷¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 116-120.

¹⁷² LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 153-155.

¹⁷³ BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais. **Faculdade de direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 38, n. 2, Edição comemorativa do cinquentenário da faculdade de direito "Prof. Jacy de Assis", 2010. p. 10. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18389>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁷⁴ LIMA, Rogério. Incentivos tributário. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 490.

¹⁷⁵ SIQUEIRA, Natercia Sampaio; XEREZ, Rafael Marcílio. Questão de extrafiscalidade tributária nas democracias contemporâneas. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 467.

teoricamente, excepcionalidade”¹⁷⁶, em que as “renúncias de receitas, devem ser rigorosamente fiscalizados, para que não prevaleçam no sistema tributário nacional incentivos ilegítimos”¹⁷⁷.

Denise Cavalcante enfatiza que os incentivos fiscais são exceção à regra tributária e por isso precisam ter objetivos claros e prazos definidos¹⁷⁸, além do mais “não geram direito adquirido, devendo ser extintos se a atividade do particular não produzir os resultados que motivaram sua concessão ou quando se apure que o beneficiado não satisfez ou deixou de satisfazer as condições para a concessão do favor fiscal”¹⁷⁹.

Ademais, como anteriormente observado, o Estado Fiscal tem a obrigação de direcionar os mecanismos fiscais e extrafiscais¹⁸⁰ à finalidade de concreção dos direitos fundamentais, tornando-os em instrumentos de persecução de determinados fins de intervenção econômica, em diálogo com o princípio da solidariedade, além da observância da capacidade contributiva¹⁸¹, com o propósito maior de construir uma sociedade livre, justa e

¹⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais**: estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 131.

¹⁷⁷ CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação e incentivos fiscais com foco no desenvolvimento sustentável. **Direito sem fronteiras**. v.2, n. 05, 2018. p. 162. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitosemfronteiras/article/view/21397>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁷⁸ Para Denise Lucena Cavalcante: “Os incentivos fiscais, como medidas de exceção, uma vez que a regra é a incidência tributária, devem ter rigoroso controle na concessão, manutenção e, eventualmente, na supressão, da mesma forma que a legislação que os concede deverá ter interpretação literal, como prevê o art. 111, do Código Tributário Nacional. Não se trata aqui de meras decisões políticas, mas sim, questões jurídicas e econômicas de grande complexidade. Incentivos injustificados são responsáveis por desequilíbrios orçamentários que causam prejuízos a toda sociedade. [...] As renúncias de receita implicam redução das receitas públicas, devendo estar previstas na lei orçamentária, não podendo ser concedidas aleatoriamente e sem a devida programação nos respectivos planos de governo. [...] Conceder incentivos fiscais é tão complexo quanto suprimi-los. O que se observa hoje em dia é um descaso com as diretrizes legais por parte dos gestores públicos, que tratam dos incentivos fiscais como se fossem atos de competência exclusiva do Poder Executivo. Comumente, como bem nos lembra Klaus Tipke (2002, p. 76-77), os políticos fazem do Direito Tributário um veículo de política econômica e se esquecem das considerações jurídicas. Na prática, quando concedidos incentivos fiscais, criam-se grupos de pressão dos beneficiados que insistem na conservação *ad eternum* destes, sob o argumento da segurança jurídica. Ocorre que, muitas vezes o favor fiscal não mais se justifica, carecendo de interesse geral e beneficiando somente determinado grupo que aufere lucros, sem nenhum retorno social ou ambiental.” (CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação e incentivos fiscais com foco no desenvolvimento sustentável. **Direito sem fronteiras**. v.2, n. 05, 2018. p. 164-166. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitosemfronteiras/article/view/21397>. Acesso em: 25 jun. 2022).

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 163-164.

¹⁸⁰ “Por sua vez, quanto ao balizamento do legislador ordinário na tarefa de realizar a tributação extrafiscal, além da observância aos limites da competência tributária e competência regulatória, bem como do suporte necessário quanto ao direcionamento das finalidades amparadas e garantidas constitucionalmente, impõe-se que sejam obedecidos os princípios e regras do sistema tributário nacional, especialmente no que diz respeito aos ditames da legalidade, liberdade e isonomia.” (CARBONI, Mario Augusto. Regime tributário da extrafiscalidade e a função promocional do Direito. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 21, n. 33, 2020. p. 231. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2972>. Acesso em: 25 jun. 2022).

¹⁸¹ “Conseqüentemente, a mensuração da extrafiscalidade deve ser balizada de maneira tal a atingir o sentimento de solidariedade social, de cooperação recíproca que exige respeito ao mínimo vital, ao não-confisco e, logicamente, ao princípio da capacidade contributiva, que se afasta de perspectiva meramente individual para alcançar dimensão comunitária, centrada no âmago da natureza social humana, ajustada à pretensão de igual

solidária.

Adverte-se que a solidariedade social não deve ser entendida apenas como uma ideia. É um princípio positivado na Constituição Federal de 1988 e faz parte de um dos objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3, inciso I, da CF/88)¹⁸².

Diante desse racional, concebe-se que a tributação se tornou um dever de colaboração entre os membros da comunidade, visando o cumprimento dos programas de ação constitucional, com enfoque na proteção das liberdades individuais e no fortalecimento dos laços de cooperações recíproca.¹⁸³

A Constituição brasileira de 1988 se preocupou com o sentido social da dimensão humana, por possuir, em seu artigo 3º, o primeiro objetivo fundamental caracterizado pela edificação de uma “sociedade livre, justa e solidária” em que para Marli Marlene Costa e Linara L.S. “percebe-se que a solidariedade social é um dos valores básicos fundamentais do Estado Democrático de Direito, juntamente com a liberdade e a justiça”¹⁸⁴.

E mesmo que pareça um paradoxo, nestes tempos em que o egoísmo irresponsável predomina, é o momento em que se tem um forte apelo à solidariedade, simultaneamente universal e intergeracional¹⁸⁵, em que, para Luis Manuel Gonzalez, “*el uso del tributo para fines no fiscales conduce también a la consecución del ideal de justicia, aunque sea por derroteros distintos de los que habitualmente se transitan con el tributo cuando actúa como instrumento fiscal*”¹⁸⁶.

E no caso do regime de incentivos fiscais da ZPE/CE, que será aprofundado nos capítulos subsequentes, verifica-se que a aplicação do princípio da solidariedade acontece de maneira inversa, uma vez que, em prol da solidariedade, poderá o governo efetivar “desoneração” parcial ou total da tributação, que para Regina Helena Costa (2019, p. 23)

dignidade social, o que conduz ao conceito solidário de capacidade contributiva e extrafiscalidade.” (CONTIPELLI, Ernani. **Solidariedade social tributária**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 235).

¹⁸² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 37. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016.

¹⁸³ CONTIPELLI, Ernani. **Solidariedade social tributária**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 266.

¹⁸⁴ COSTA, Marli Marlene Moraes da; L. S., Linara da. A solidariedade na perspectiva do estado fiscal: a cidadania solidária promovendo políticas públicas tributárias de inclusão social. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 15, n. 22, p. 147-171, 2011. p. 149-150. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/393>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁸⁵ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. p. 13. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁸⁶ GONZALEZ, Luis Manuel Alonso. **Los impuestos autonomicos de caracter extrafiscal**. Madri: Marcial Pons, 1995. p. 42-43. Tradução livre: “O uso da tributação para fins não fiscais também leva à realização do ideal de justiça, embora por caminhos diferentes daqueles normalmente tomados com a tributação quando ela atua como instrumento fiscal”.

“tanto a tributação exercida com viés fiscal ou arrecadatório, como aquela desempenhada com caráter predominantemente extrafiscal ou regulatório de comportamentos, prestam-se a ensejar manifestações dessa solidariedade, contido no art. 3º, inciso I, da CF/88”¹⁸⁷.

Dessa maneira, a extrafiscalidade permeada pelo princípio da solidariedade se consubstancia como um instrumento potencializador da redução das desigualdades sociais, sendo de responsabilidade do Estado a arrecadação ou a exoneração de tributos como meio de atingir o objetivo fundamental vinculado à promoção da justiça social.¹⁸⁸

Concatenado ao artigo 3º, inciso III, da CF/88, a realização dos projetos relacionados ao funcionamento da ZPE no Brasil também se encontra ancorada em princípios fundamentais contidos no artigo 1º, inciso III e no artigo 170, inciso VII, ambos da Constituição Federal de 1988 que correspondem à defesa da dignidade da pessoa humana e da ordem econômico-financeira, os quais se materializam com a redução das desigualdades regionais e sociais.¹⁸⁹

Esses aspectos ligados ao ordenamento jurídico tributário que subsidiam a experiência da ZPE no país, por intermédio dos incentivos fiscais que foram possibilitados pelas diretrizes constitucionais e pela regulamentação da Lei nº 11.508/2007, serão aprofundados no próximo capítulo, para em sequência, no último, ser analisado pelo contexto da extrafiscalidade se tais ações estão sendo implementadas a contento pelo governo brasileiro, como instrumento de intervenção e transformação das relações jurídicas, econômicas e sociais, em específico, no município cearense de São Gonçalo do Amarante.

¹⁸⁷ COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário. **Nomos**, Fortaleza, v. 39, n. 1, jan./jun., 2019. p. 23. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/41334/99384>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁸⁸ COSTA, Marli Marlene Moraes da; L. S., Linara da. A solidariedade na perspectiva do estado fiscal: a cidadania solidária promovendo políticas públicas tributárias de inclusão social. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 15, n. 22, p. 147-171, 2011. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/393>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁸⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

3 A CRIAÇÃO DA ZPE NO BRASIL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE VIÉS ECONÔMICO E EXTRAFISCAL REGULAMENTADA PELA LEI Nº 11.508/2007

É patente que as disparidades socioeconômicas e regionais fazem parte do cotidiano brasileiro. Desse modo, o governo federal visualizou nas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) uma saída viável à diminuição desses problemas, por entender que essa política extrafiscal é capaz de alavancar a economia e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento em diferentes níveis e esferas governamentais.

O projeto brasileiro teve como referência as Zonas Econômicas chinesas e tem levado um longo período para sua efetiva implementação em todo o país. Vale salientar que apesar dos esforços empreendidos, atualmente a ZPE Ceará continua sendo a única em execução, fazendo-se necessário discorrer sobre a trajetória cronológica, história e jurídica pela qual a ZPE no Brasil tem percorrido até dias hodiernos.

Por isso, neste capítulo, tratou-se da formação histórica das ZPEs no Brasil e no âmbito internacional, bem como as fontes normativas que dão amparo jurídico à sua implementação e funcionamentos em terras brasileiras, sendo evidenciada, no caso concreto, a experiência da ZPE no Ceará, por ser esta a primeira a entrar em operação e por permanecer em pleno funcionamento antes, durante e depois da pandemia da Covid-19.

A nível de contextualização, também foi abordada a importância do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) e da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) – atual ArcelorMittal Pecém – como fatores primordiais responsáveis pelo êxito econômico apresentado pela ZPE Ceará, bem como a análise da legislação vigente, em especial a Lei nº 11.508/2007 que passou pela modernização da Lei nº 14.184/2021, finalizando com a enumeração dos incentivos e benefícios fiscais, pelos quais os participantes desse regime têm sido favorecidos.

3.1 Zonas Especiais no âmbito internacional

O regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) no Brasil é regulamentado pela Lei nº 11.508/2007 que, após o novo marco legal trazido pela Lei nº 14.184/2021, as define como áreas de livre comércio com o exterior, bem como as consideram como zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, destinadas: 1) à instalação de empresas direcionadas à produção de bens a serem comercializados no exterior; 2) à prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem

exportadas ou; 3) à prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior.¹⁹⁰

Dessa forma, o Poder Executivo pode autorizar a sua criação em regiões menos desenvolvidas, tendo por finalidade: 1) expandir a cultura exportadora; 2) fortalecer o balanço de pagamentos; 3) promover a difusão tecnológica; 4) reduzir os desequilíbrios regionais; e 5) fomentar o desenvolvimento econômico e social do País.¹⁹¹

Delimitar um determinado espaço com a intenção de operacionalizar atividades comerciais com condições diferenciadas e, portanto, mais favoráveis em comparação as demais regiões pertencentes a um dado território não é uma prática recente, nem tão pouco exclusiva dos brasileiros.

Na verdade, a idealização, em seu sentido lato, remonta a era antiga com a civilização fenícia, a qual foi se transmutando no tempo e passou pelo período que conhecemos por idade média, além da época moderna por meio dos estados absolutistas frente ao mercantilismo, para que, na atualidade, tal prática comercial voltada ao exterior seja executada em um determinado território, denominado de “zona franca”¹⁹².

Contudo, as zonas de livre comércio mais aderentes à realidade contemporânea tiveram início em 1704 no Gibraltar, 1819 na Cingapura, 1848 no Hong Kong, 1888 no Hamburgo, 1891 no Copenhague e 1934 nos EUA¹⁹³. Ressalta-se que apenas em 1959¹⁹⁴ a

¹⁹⁰ “Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de desenvolver a cultura exportadora, de fortalecer o balanço de pagamentos e de promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do País.

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas direcionadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, a **prestação** de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior, consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021).” (BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11508.htm. Acesso em: 14 out. 2022).

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² FAIS, Juliana Marteli. **Os incentivos fiscais e as zonas de processamento de exportação**: sua relação com o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias da organização mundial do comércio. 2010. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 43. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93712/279356.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁹³ ALVES, Felipe; ZILLI, Julio César; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Zonas de Processamento de Exportação no Brasil: configuração, oportunidades e desafios. **15ª mostra de iniciação científica, pós-graduação, pesquisa e extensão**, programa de pós-graduação em administração, Universidade de Caxias do Sul - UCS, 2015. p. 01. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucsppga/xvmostrappga/paper/view/File/4150/1290>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁹⁴ THE MULTI-DONOR INVESTMENT CLIMATE ADVISORY SERVICE (FIAS). **Special economic zones**: performance, lessons learned, and implications for zone development. Washington: The World Bank Group, 2008. p. 23. Disponível em:

primeira Zona de Processamento de Exportação¹⁹⁵ foi implementada pela Irlanda no Aeroporto Internacional de Shannon¹⁹⁶, seguida, em 1965, das ZPEs asiáticas na China e na Índia, bem como, na década de 70, houve a adesão da República da Coreia, do Oriente Médio, do norte da África e da América Latina.¹⁹⁷

A princípio, essas zonas se espalharam com maior rapidez nos países desenvolvidos com o anseio de reduzir os custos de sua produção, tendo uma melhor aceitação pelas nações em desenvolvimento por volta do final da década de sessenta e início da década de setenta, na tentativa de concorrer com as grandes potências do mercado exterior.¹⁹⁸

Dentro desse debate, Cassiana Santos Zaqueo sinaliza que essas áreas mercantis detêm nomes e funções diversas em diferentes lugares do mundo, a saber¹⁹⁹: 1) *Free Trade Zones* (Zonas de Livre Comércio) – são áreas livres de impostos (*duty-free*) organizadas para armazenar e distribuir mercadorias, bem como é voltada ao transbordo e reexportação de produtos, estando por esses motivos localizadas, em sua grande maioria, nos principais portos²⁰⁰ ao redor do mundo; 2) *Enterprise Zones* (Zonas Empresariais) – são áreas de crescimento econômico que objetivam revitalizar espaços urbanos ou rurais por meio de incentivos fiscais e subsídios financeiros, sendo frequentemente encontrados em países tidos como desenvolvidos; 3) *Freeports* (Portos Francos) – são diferentes das tradicionais zonas de livre comércio, por não serem vistos como centros de exportação, tendo por prioridade o crescimento econômico local ao ligar as zonas com a economia global, acomodando “todos os tipos de atividades, incluindo o turismo, as vendas no varejo, e residências no local, que acompanham um conjunto mais amplo de incentivos e benefícios”²⁰¹; 4) *Single Factory EPZ*

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁹⁵ SHANNON CHAMBER. **Shannon free zone**. Disponível em: <https://www.shannonchamber.ie/about/about-shannon/shannon-for-business/shannon-free-zone/>. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁹⁶ RTE ARCHIVES. **Shannon more than an airport 1964**. Disponível em: <https://www.rte.ie/archives/category/environment/2019/0821/1070051-shannon-airport-success/>. Acesso em: 30 set. 2023.

¹⁹⁷ FAIS, Juliana Marteli. **Os incentivos fiscais e as zonas de processamento de exportação**: sua relação com o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias da organização mundial do comércio. 2010. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 43. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93712/279356.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁹⁸ OSORIO, Frederico Caran. **A questão fitossanitária em zonas de processamento de exportação**: o caso da ZPE Acre. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Defesa Sanitária Vegetal pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. p. 03. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/9526>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁹⁹ ZAQUEO, Cassiana Santos. **A contribuição das zonas de processamento de exportação no cenário do comércio exterior brasileiro**. 2015. 69 f. Monografia (Graduação) - Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015. p. 30-31. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=516843>. Acesso em: 31 set. 2023.

²⁰⁰ Como é o caso da ZPE Ceará que está localizada no Complexo Industrial do Porto do Pecém (CIPP).

²⁰¹ ZAQUEO, *op. cit.*, p. 31.

(Fábrica de Processamento de Exportação) – assemelham-se aos incentivos das ZPEs, entretanto, se aplica apenas às fábricas e não a uma determinada zona e/ou região, as quais são nomeadas nos Estados Unidos de subzonas; 5) *Foreign Trade Zones* (Zona Franca) – nomenclatura utilizada pelos Estados Unidos e estão estabelecidas no porto ou locais adjacentes para que as mercadorias permitidas não sejam sujeitas a direitos aduaneiros e outros impostos; e por fim, 6) *Special Economic Zones* (Zonas Econômicas Especiais): originárias da China, mas são utilizadas por outros países a exemplo da Índia, as quais possuem as mesmas características fiscais e administrativos de uma FTZ, entretanto estendem seus benefícios aos acordos de investimento, leis trabalhistas, práticas de gestão e políticas de taxas de salário para áreas específicas, frisando-se que a China, inclusive, tem promovido a sua aplicação nos setores imobiliários, de turismo, no desenvolvimento de infraestruturas e de serviços bancários.

Rosinei Ferreira complementa exemplificando os nomes das zonas e dos países, nos quais estão presentes: 1) Zonas Francas: alguns países da América do Sul, Espanha e França; 2) Maquiladoras: México, América Central e Caribe; 3) Zonas Econômicas Especiais: China, Rússia, Índia e Ucrânia; 4) Foreign Trade Zones (FTZ): EUA e Canadá; 5) Industrial Development Zones: África do Sul; 5) Trade Development Zones: Austrália; e 6) Zonas de Processamento de Exportação: Brasil e Taiwan.²⁰²

A autora explicita que as ZPEs é um tipo de regime aduaneiro que, assim como as demais zonas econômicas especiais, também variam conforme os ajustes de cada país, com foco nas suas condições específicas, no seu ordenamento jurídico e nas peculiaridades nacionais.²⁰³

Desse modo, ela as classifica: 1) quanto a área de instalação (abertas e fechadas) – na primeira não há isolamento por cercas ou muros e se encontram em locais afastados. Na segunda se faz necessário o isolamento, por estarem em lugares próximos aos centros urbanos; 2) quanto à administração (públicas, privadas e mistas) – na primeira categoria é o poder público que toma a dianteira administrativa, no segundo esse papel é feito por pessoas jurídicas de direito privado (empresa ou grupo de empresas), e a última, retrata a parceria estabelecida entre o poder público e alguns seguimentos de caráter privado; e 3) Quanto aos objetivos econômicos (comerciais, industriais, serviços e mista) – no primeiro se tem

²⁰² FERREIRA, Rosinei Silva. **ZPE**: uma análise para o desenvolvimento sócio econômico da região oeste de Mato Grosso. 2021. 81 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologia Industrial) – Programa de Pós-Graduação, Centro Universitário SENAI CIMATEC, Salvador, 2021. p. 78. Disponível em: <http://repositoriosenaiba.fieb.org.br/handle/fieb/1158>. Acesso em: 09 ago. 2023.

²⁰³ *Ibid.*, p. 78.

empresas instaladas para comercialização de bens produzidos em outros lugares, na segunda é direcionada para empreendimentos responsáveis pela fabricação ou montagem de bens, na terceira se destina para empresas prestadoras serviços para as instaladas na ZPE e também para fora do distrito, e na quarta, tem-se entidades que trabalham com mais de um desses objetivos econômicos.

Para alguns autores, essa gama de nomenclaturas nada mais são do que espécies do gênero Zonas Econômicas Especiais (ZEE), pois a maioria dessas zonas são criadas para fins comerciais, com delimitação geográfica e subordinação a um regime legal específico, contendo peculiaridade nos aspectos fiscais, trabalhistas, cambiais, ambientais, dentre outros fatores necessários para atrair investimentos, promover a industrialização e a implantação de parques de inovação tecnológica, os quais foram capazes de até se inserir em regimes políticos de países que praticavam uma economia planificada, o que resultou na sua liberalização, como foi o caso da China.²⁰⁴

Com o decorrer do tempo, observa-se que na contemporaneidade a velocidade e a aproximação das relações humanas, sejam elas comerciais ou não, têm sido otimizadas pelos reflexos da globalização na era digital, através da qual as fronteiras físicas foram rompidas, principalmente após a década de 90 pelo uso e evolução da internet.²⁰⁵

Dessa maneira, o comércio voltado ao mercado exterior precisa estar em contínua adaptação para acompanhar com rapidez as mudanças impostas pelas inovações tecnológicas, sendo este um dos motivos da adoção das ZEEs como saída para a desburocratização administrativa, o barateamento dos custos e para dar celeridade as negociações internacionais.

Além do mais, em alguns casos, conforme observa Julien Chaisse, “*SEZs are free zones, at the scale of a port, a district or a city, functioning as economic and fiscal enclaves*”²⁰⁶, em outras palavras esses enclaves econômicos e fiscais tendem a ser “um importante meio de inserção do país no competitivo mercado de transações internacionais, fortalecendo a produção interna e as empresas nacionais ou nacionalizadas, mediante atração

²⁰⁴ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza.** 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 114. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

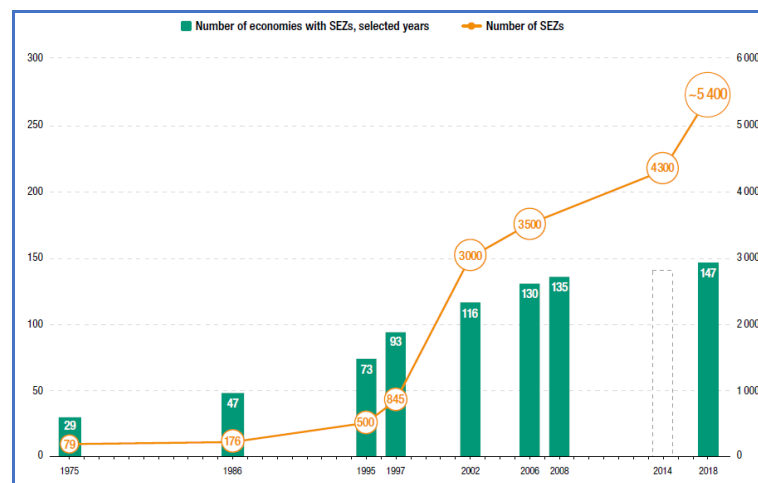
²⁰⁵ CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão de Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 56-97.

²⁰⁶ CHAISSE, Julien. **International economic law and the challenges of the free zones.** Alphen aan den Rijn. The Netherlands: Kluwer Law International, 2019. Tradução livre: “As SEZs são zonas francas, na escala de um porto, um distrito ou uma cidade, que funcionam como enclaves econômicos e fiscais”.

de investidores estrangeiros”²⁰⁷.

É nesse contexto que a Conferência das Nações Unidas sobre Comercio e Desenvolvimento, (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*)²⁰⁸ em seu estudo demonstra que de 1975 até o ano de 2018 foram criadas mais de 5.400 ZEEs pelo mundo, com uma previsão de crescimento de mais 500, em virtude do favorecimento comercial alcançado no mercado exterior por intermédio desse mecanismo de indução do crescimento econômico, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Criação das ZEEs no período de 1975 a 2018



Fonte: UNCTAD, 2019. p. 129.

Segundo o mesmo relatório e conforme os ensinamentos de Elisberg Lima, conclui-se que apesar dos países em desenvolvimento terem iniciado suas operações internacionais por meio das ZEEs de forma tardia, na atualidade elas representam aproximadamente 90% de todo o quantitativo apontado na Tabela 1, sendo apenas 6% relacionado aos países desenvolvidos e 4% referente aos países que estão passando por um processo de abertura econômica, a exemplo da Rússia, do Norte da Macedônia, da Ucrânia e de Kosovo.²⁰⁹

²⁰⁷ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza.** 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 114. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁰⁸ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World investment report 2019: Special Economic Zones.** New York, 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

²⁰⁹ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza.** 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 121. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

Tabela 1 – ZEEs distribuídas por região

	Total number of SEZs	... of which under development	Additional SEZs planned
World	5 383	474	507
Developed economies	374	5	..
Europe	105	5	..
North America	262
Developing economies	4 772	451	502
Asia	4 046	371	419
East Asia	2 645	13	..
China	2 543	13	..
South-East Asia	737	167	235
South Asia	456	167	184
India	373	142	61
West Asia	208	24	..
Africa	237	51	53
Latin America and the Caribbean	486	28	24
Transition economies	237	18	5
<i>Memorandum</i>			
LDCs	173	54	140
LLDCs	146	22	37
SIDS	33	8	10

Fonte: UNCTAD, 2019. p. 138.

Os números são surpreendentes, porém cabe a máxima de que quantidade não significa dizer que existe êxito econômico e menos ainda políticas públicas adequadas, voltadas ao desenvolvimento sustentável e que sejam capazes de promover reflexos qualitativos e significativos à sociedade local.

É inquestionável que existem várias ZEEs que, nas palavras de Elisberg Lima, são conhecidas como “elefantes brancos”²¹⁰, diante de suas extensões grandiosas, mas que não geram resultados satisfatórios no âmbito econômico e social, bem como têm por consequência o desperdício de recursos públicos e privados.

O referido autor faz alguns apontamentos pertinentes para que uma ZEE se torne um instrumento indutor de desenvolvimento para além do crescimento econômico: 1) é preciso existir a cooperação entre os setores públicos e privados no compartilhamento de propósitos e investimentos financeiros; 2) há a necessidade da interferência do poder público na criação, operação e desenvolvimento de uma ZEE, pois se trata de uma tarefa complexa, sobretudo no que diz respeito a elaboração do arcabouço legislativo voltado, exclusivamente, para a zona; 3) deve haver o compartilhamento de interesses de setores econômicos, tanto os que nela se instalarão, como aqueles que serão beneficiados com o crescimento da região e do seu entorno; 4) se faz necessário o transbordamento de recursos e riqueza de “dentro para fora” da ZEE; e 5) é estritamente relevante que sociedade civil se organize e participe das tomadas de decisões que irão impactá-los com o empreendimento.²¹¹

²¹⁰ *Ibid.*, p. 127.

²¹¹ *Ibid.*, p. 126.

Com a observância desses critérios, os investimentos em uma ZEE passam a ser atrativos tanto para a iniciativa privada, quanto para poder público, principalmente por conta dos impactos sociais positivos que serão vivenciados pela população local. E como anteriormente mencionado, a China é um dos casos emblemáticos de sucesso dessas zonas que adiante será apresentado.

3.2 A experiência chinesa com as ZEEs

Dentre os países e regiões enumeradas que tiveram a iniciativa de constituir uma Zona Econômica Especial em seu território, o exemplo da China surpreende pelo seu crescimento econômico e pela transformação tecnológica experimentada pelos seus parques industriais, os quais tem colocado a referida nação em destaque no presente cenário do comércio internacional.

Esse resultado é fruto de um processo demorado que foi ganhando forma em meados da década de sessenta e se firmou, segundo Ângela Mara Galante, em 1979, no momento em que o Império chinês criou quatro ZEEs como protótipos. Se fossem bem-sucedidas serviriam de modelo para as próximas, caso contrário o projeto seria descontinuado.²¹²

De acordo com o Mapa 1, as quatro primeiras ZEEs foram estabelecidas no litoral do sudeste da China em: 1) em Shenzhen, próximo de Hong Kong; 2) Zhuhai, perto de Macau; 3) Shantou e 4) Xiamen. Em seguida, houve o acréscimo de mais uma na Ilha de Hainan.

Mapa 1 – Primeiras cidades que instalaram ZEEs na China em 1979



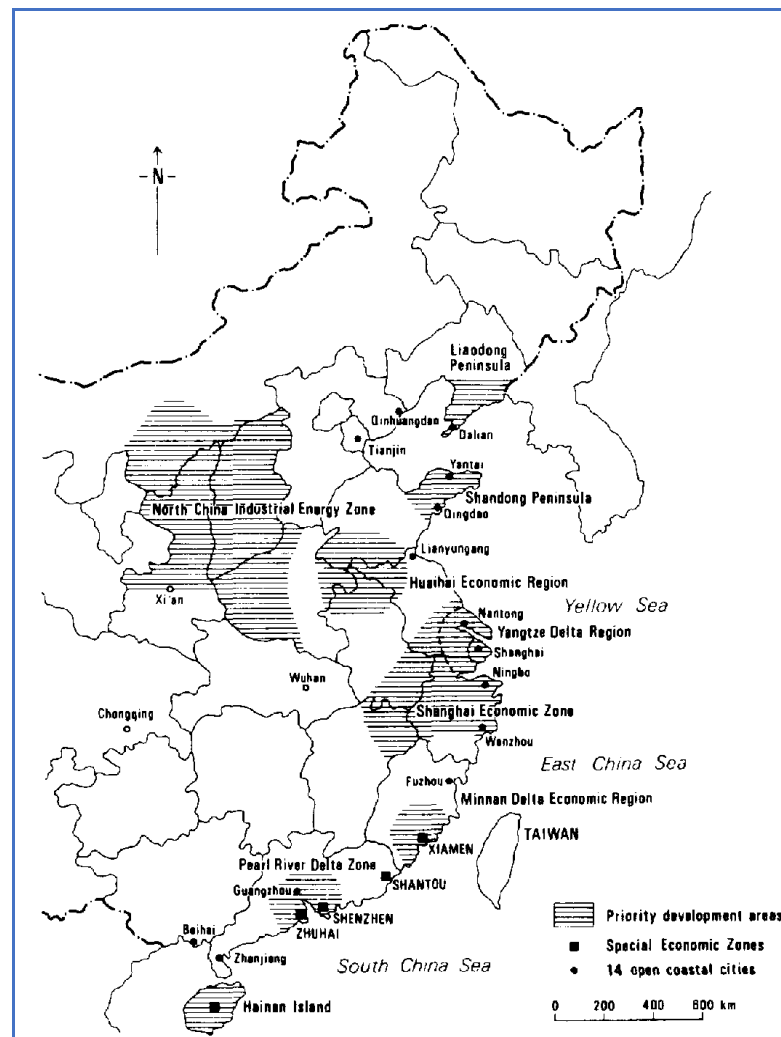
Fonte: GALANTE, 2014, p. 24.

A autora retirou a imagem da *BBC News* (2006).

²¹² GALANTE, Ângela Mara Duarte. **As zonas económicas especiais chinesas em África**. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro (Portugal), 2014. p. 23. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14217/1/As%20Zonas%20Econ%C3%B3micas%20Especiais%20Chinesas%20em%20C3%81frica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

As primeiras experiências foram positivas o que levou ao surgimento de mais ZEEs pelo país por ser um mercado bastante atrativo aos investidores estrangeiros, principalmente pela numerosa mão de obra a baixo custo.²¹³ Assim, iniciou-se uma reforma política que culminou na abertura da economia chinesa para o mundo.

Mapa 2 – Cidades que criaram ZEEs na China em 1984



Fonte: GALANTE, 2014. p. 24.

A autora retirou a imagem da *United Nations University website*.

De acordo com o Mapa 2, em 1984 mais quatorze cidades costeiras – Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Xangai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang e Beihai – adotaram as zonas de desenvolvimento industrial e tecnológicas, passando o governo chinês local, provincial e nacional a promover e encorajar a disseminação dessa política.²¹⁴

²¹³ *Ibid.*, p. 23.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 23.

Após esse período experimental, eclodiram mais de cem zonas variadas por toda a China, as quais ofereciam baixas taxas de produção e infraestrutura com padrões internacionais, advindos principalmente da estratégia “*Going Out*” ou “*Going Global*”, ou seja, através da aproximação do mercado chinês com o global, tencionando ampliar a distribuição, a venda dos bens e serviços chineses e, conseqüentemente, criar marcas de renome com o objetivo de fortalecer seus investimentos no exterior.²¹⁵

Além do mais, “*learning from the successful experience of EPZs in some Asian neighbors, the Chinese government realized that it should take advantage of its vast reserve of low-cost rural surplus labor to engage in export manufacturing*”²¹⁶, em outras palavras, o governo chinês se utilizou de todos os recursos que estavam a sua disposição como localização privilegiada, posto que das quatro primeiras ZEEs instaladas, duas estavam ao lado de Hong Kong e Macau e as outras também ficavam relativamente perto, favorecendo a construção de *clusters*²¹⁷, com *spillovers*²¹⁸ positivos, além dos incentivos fiscais, alfandegários, trabalhistas, dentre outros.²¹⁹

Destaca-se ainda que o litoral chinês também possui proximidade com os países desenvolvidos do leste e sudeste asiático, como o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, forjando, de certa maneira uma complementaridade produtiva entre eles. Portanto, a China se colocou na posição de intermediação entre a Ásia, os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE),

²¹⁵ *Ibid.*, p. 23 e 25.

²¹⁶ WU, Weiping. The creation and evolution of China's Special Economic Zone policy. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 06, n. 02, nov., 1996. p. 62. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2262>. Acesso em: 10 ago. 2023. Tradução livre: “Aprendendo com a experiência bem-sucedida das ZPEs em alguns vizinhos asiáticos, o governo chinês percebeu que deveria aproveitar a sua vasta reserva de mão-de-obra rural excedente de baixo custo para se dedicar à produção para exportação”.

²¹⁷ “Cluster” significa *aglomerar* em português e vem de uma técnica usada pelos profissionais da computação que foi apropriada pela área de negócios com o sentido de agrupar diferentes empresas para o alcance de uma determinada finalidade. Na área industrial, esse “clusters” são compostos por empreendimentos de setores diversos localizados numa mesma região para colaborarem entre si e conquistarem objetivos comuns, a exemplo de atividades ligada à inovação, desenvolvimento econômico regional e a criação de novas oportunidades de negócios. (ZENDESK. **O que é cluster e para que serve?** 2023. Disponível em: <https://www.zendesk.com.br/blog/cluster-o-que-e/>. Acesso em: 30 set. 2023).

²¹⁸ “Spillover” significa *transbordamento* em português e pode ser entendido como “diferentes conhecimentos criados em determinada organização ou em atividades conjuntas e extravasados de onde tenham sido originados”, ou seja, “correspondem à difusão do conhecimento, fazendo com que um conhecimento deixe de ser exclusivo de uma organização e seja acessado por outros, contribuindo para o conhecimento coletivo” (VILELA JÚNIOR, Dalton Chaves. Os spillovers e a sua influência na criação de conhecimento em clusters industriais. **Gestão e desenvolvimento**, Novo Hamburgo, Ano XII, v. 12, n. 1, p. 50-69, jan. 2015. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/47>. Acesso em: 30 set. 2023).

²¹⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O crescimento econômico e a competitividade chinesa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 15. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1487>. Acesso em: 09 ago. 2023.

mediante a compra de mercadorias (peças e componentes) do primeiro e vendendo os produtos finais para os americanos e europeus.²²⁰

Como já mencionado, um forte impulsionador das ZEEs na República Popular da China está relacionado a farta mão de obra de baixo custo, contudo essa não é única explicação ao acelerado crescimento econômico, posto que existem outros países no mundo com salários iguais ou mais baratos do que o chineses como Bangladesh, Paquistão e Índia.²²¹

Esse fenômeno ocorre por conta de quatro fatores: 1) a coincidente disponibilidade de capital, capacidade gerencial e cultural incidentes nas primeiras ZEEs da China, frente o capital de investimento que permeou as relações entre Hong Kong e Taiwan; 2) oferta de mão de obra com baixa qualificação e, portanto, os salários não tiveram elevações substanciais; 3) a classe trabalhadora segue uma concepção hierárquica e disciplinar atrelada a proibição de organizações sindicais, dificultando a reivindicação de salário melhores; e 4) mecanismos de regulamentação das relações trabalhistas eram praticamente inexistentes.²²²

Atrelado a esse contexto, tem-se a ebulição dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) em que empresas multinacionais pertencentes as ZEEs têm acesso a vários tipos de incentivos como os “fiscais, terrenos e edificações; localizam-se ao lado de fornecedores e de outras indústrias semelhantes, além de centros de pesquisa, incubadoras de empresas, laboratórios de ponta, infra-estrutura de energia e transporte”²²³.

Após as reformas realizadas nas esferas administrativas, políticas e econômicas, a China percebeu a necessidade de ampliar seus horizontes no mercado externo, bem como fortalecer a sua permanência na disputa comercial que, a longo prazo, conseguiu angariar seu espaço no comércio internacional por meio de suas ZEEs.

Nesse cenário, para que houvesse a manutenção do aumento de oferta dos investimentos estrangeiros, demandou-se, urgentemente, a regulamentação das tabelas e regras industriais o que impulsionou a China ao encaminhamento da sua primeira proposta de entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1987, a qual só foi efetivada em 2002.²²⁴

²²⁰ *Ibid.*, p. 17.

²²¹ *Ibid.*, p. 18.

²²² *Ibid.*, p. 18.

²²³ *Ibid.*, p. 19.

²²⁴ GALANTE, Ângela Mara Duarte. **As zonas económicas especiais chinesas em África**. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro (Portugal), 2014. p. 34. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14217/1/As%20Zonas%20Econ%C3%B3micas%20Especiais%20Chinesas%20em%20C3%81frica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Com o aceite da OMC, as ZEEs chinesas passaram a se adequar as diretrizes do mercado internacional, mediante: 1) reformas econômicas para atrair o capital estrangeiro; 2) elaboração de leis trabalhistas; 3) regulamentação de taxas aduaneiras; 4) remoção de barreiras ao fluxo de entrada de materiais e serviços estrangeiros; 5) diminuição das dificuldades ao comércio dos produtos chineses; e 6) participação ativa na execução das regras da OMC.²²⁵

A China teve que abrir o seu mercado interno aos participantes da OMC e transformou suas negociações mais previsíveis e estáveis, mas, em contrapartida, firmou parcerias com vários países emergentes e desde 2009 tem sido o principal fornecedor comercial da Austrália, Chile, Japão, Coreia do Sul, Hong Kong, Malásia, Rússia, Brasil, África do Sul e Arábia Saudita; bem como é o segundo maior da Argentina, Canadá, União Europeia, Índia, Indonésia, México, Nova Zelândia, Singapura e Estados Unidos; e o terceiro da Turquia, Alemanha e Itália.²²⁶

Nessa esteira, a China conseguiu galgar o crescimento médio de 10%²²⁷ do seu Produto Interno Bruto (PIB) nas últimas duas décadas, principalmente em função da competitividade no mercado global, resultantes do seu programa de ZEEs que como já foi demonstrado vai muito além da criação de áreas com incentivos fiscais, passando de “Fábrica do Mundo” para se tornar o “Mercado do Mundo”²²⁸.

Sem dúvidas as ZEEs chinesas ao longo desses anos foram se amoldando as exigências internacionais, transmutando-se em: 1) Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET); 2) Zona de Desenvolvimento Industrial de Alta Tecnologia (ZDIAT); 3) Zona Aduaneira Especial (ZAE); e Zona de Cooperação Econômica Fronteiriça (ZCEF).²²⁹

Com essa constante adaptação de suas zonas/parques industriais, a China tem mantido sua posição de destaque no mundo relacionado ao seu crescimento econômico por ser o

²²⁵ *Ibid.*, p. 37-38.

²²⁶ *Ibid.*, p. 37-39.

²²⁷ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza.** 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 119. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²²⁸ GALANTE, Ângela Mara Duarte. **As zonas económicas especiais chinesas em África.** 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro (Portugal), 2014. p. 113. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14217/1/As%20Zonas%20Econ%C3%B3micas%20Especiais%20Chinesas%20em%20%C3%81frica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

²²⁹ LIMA, *op. cit.*, p. 124.

principal país receptor de IED e com ótimas projeções de expansão negocial.²³⁰

Nesse seguimento, recentemente foi elaborado relatório avaliativo pela *Global Policy Incubator* (GPI), em parceria com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e o Ministério da Economia (ME) do governo brasileiro, evidenciando a evolução dessas experiências e o desenvolvimento das melhores práticas percorridas pelas zonas e/ou parques industriais da República Popular da China (Figura 01).²³¹

Figura 1 – Evolução das zonas/parques industriais da China



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 166.

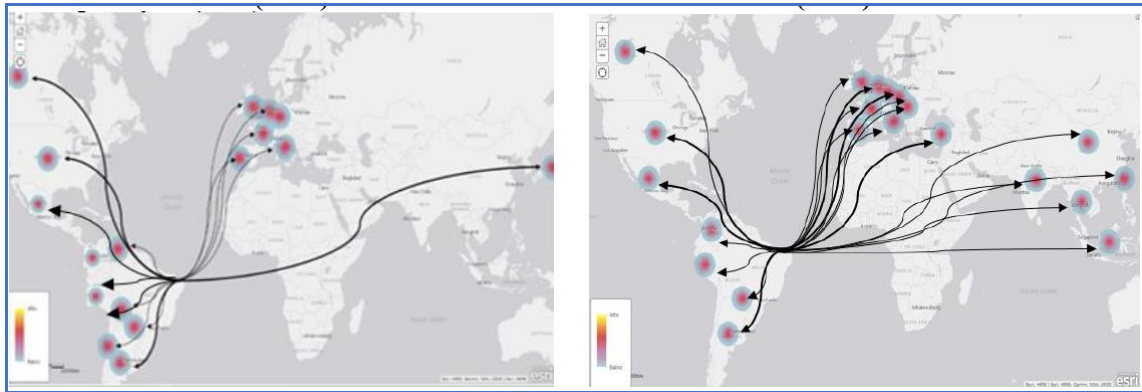
Não é por acaso que o próprio Brasil tem mantido proximidade comercial com a China, inclusive usando as ZEEs chinesas como referência à implementação das ZPEs brasileiras, assunto este abordado no próximo tópico, pois na análise comparativa do intervalo temporal de 1996 até 2016, percebe-se, nos Mapas 3 e 4, que houve um grande crescimento na exportação no último ano para a Coreia do Sul, em virtude do início do funcionamento da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), empreendimento âncora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE Ceará).²³²

²³⁰ MORAES, Antônio Luiz Machado de. **Liberalização econômica da China e sua importância para as exportações do agronegócio brasileiro**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. p. 80-81. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/92409/1/sge-texto-22.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

²³¹ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará**. 2022. p. 166. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

²³² CEARÁ. **Ceará 2050: juntos pensando o futuro**. Diagnóstico Quantitativo – Tomo III: Diagnóstico da inserção internacional. Fortaleza, 2018. p. 43. Disponível em: <https://www.ceara2050.ce.gov.br/artigos-e-publicacoes/categorias/64/diagnostico>. Acesso em: 29 set. 2023.

Mapas 3 e 4 – Destino das exportações cearenses, respectivamente em 1996 e 2016



Fonte: CEARÁ, 2018. p. 43, a partir de dados da SECEX/MDIC, 2017.

Nota-se ainda que em 2016 a diversidade comercial é mais abrangente, não mais se limitando o mercado exterior cearense ao comércio norte americano e europeu. Ademais a relação bilateral estabelecida entre o Brasil e a China, transformou os chineses, em 2007, como o primeiro país vendedor para o estado do Ceará, “desbancando os EUA e Argentina que se revezavam na primeira colocação”²³³, em que, posteriormente a China foi deslocada, em 2016, “pelo seu vizinho, a Coréia do Sul, país de origem do Investimento Externo Direto realizado na ZPE do Pecém nos últimos anos”²³⁴, sendo os detalhes desse laço negocial examinados nos subsequentes blocos temáticos.

3.3 A ZPE no Brasil e o seu percurso legislativo

É nesse contexto mundial que o governo brasileiro começou a vislumbrar a possibilidade de implementar as ZPEs em seu território, objetivando tornar os preços de suas mercadorias mais atrativas no comércio internacional, frente a concorrência já existente.

A iniciativa foi tomada pelo presidente José Sarney que ao visitar a China se deparou com as zonas especiais e entendeu que eram elas que estavam acelerando o crescimento da economia chineses, por intermédio do aumento expressivo do volume de suas exportações.²³⁵

A princípio a ideia não foi bem recepcionada pelos defensores do protecionismo da indústria nacional, sob o argumento de que não haveria concorrência igualitária entre as

²³³ *Ibid.*, p. 43.

²³⁴ *Ibid.*, p. 44.

²³⁵ FAIS, Juliana Marteli. **Os incentivos fiscais e as zonas de processamento de exportação**: sua relação com o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias da organização mundial do comércio. 2010. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 47. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93712/279356.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

indústrias nacionais que atuarem fora das ZPEs²³⁶, unido ao ceticismo e preconceito de muitos empresários e governistas, Serra e Leme chegaram a publicar artigos contrários à existência das ZPEs no Brasil.²³⁷

Apesar da discordância inicial, o programa foi reformulado e está sendo colocado em prática, mesmo que de forma lenta e gradativa, tendo em vista que seu empreendimento necessita de vultoso investimento, esbarrando, todavia, na burocracia para sua aprovação, nos processos licitatórios e nas limitações orçamentárias.²³⁸

Desse modo, o regime da ZPE foi legalmente criado no país pelo Decreto-Lei nº 2452, em 29 de julho de 1988, que também deu origem ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), órgão responsável pela verificação das possíveis propostas elaboradas pelas prefeituras e pelos governos estaduais, assim como de padronizar os requisitos, as normas e os procedimentos indispensáveis a instituição desse novo tipo de zona especial de comércio.²³⁹

Em seguida, no ano de 1989, a Associação Brasileira das Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) foi concebida para organizar as empresas administradoras e as interessadas em participar do programa²⁴⁰ e após a sucessão de vários presidentes e transcorrido quase vinte anos do instrumento legislativo instituidor das ZPEs no Brasil, apenas no governo Lula e Dilma que, respectivamente, foi aprovada a Lei nº 11.508/2007 e houve um enxerto de confiança nas ZPEs como instrumento impulsionador de desenvolvimento econômico.²⁴¹

Na prática, diante da complexidade do sistema tributário brasileiro e suas peculiaridades regionais, o que se tem hoje, segundo informações do site oficial do governo federal é que existem “25 (vinte e cinco) ZPE autorizadas, das quais 19 (dezenove) encontram-se em efetiva implantação, distribuídas em 17 (dezessete) Unidades da

²³⁶ *Ibid.*, p. 47.

²³⁷ LINS, Hoyêdo Nunes; AMORIM, Rosemar. Zonas de Processamento de Exportação: problemática geral e a experiência de Imbituba (SC). **Revista perspectiva econômica**, vol. 12, n. 2, p. 72-89, jul./dez. 2016. p. 77-78. Disponível em: http://www.revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/viewFile/11488/6094. Acesso em: 25 jun. 2022.

²³⁸ ZAQUEO, Cassiana Santos. **A contribuição das zonas de processamento de exportação no cenário do comércio exterior brasileiro**. 2015. 69 f. Monografia (Graduação) - Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015. p. 34. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=516843>. Acesso em: 31 set. 2023.

²³⁹ *Ibid.*, p. 34.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 34.

²⁴¹ LINS, Hoyêdo Nunes; AMORIM, Rosemar. Zonas de Processamento de Exportação: problemática geral e a experiência de Imbituba (SC). **Revista perspectiva econômica**, vol. 12, n. 2, p. 72-89, jul./dez. 2016. p. 77-78. Disponível em: http://www.revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/viewFile/11488/6094. Acesso em: 25 jun. 2022.

Federação”²⁴².

É importante lembrar que até a finalização desse trabalho a ZPE Ceará foi a primeira a entrar em operação e a única a estar em pleno funcionamento no Brasil, por usufruir da infraestrutura do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) e ter iniciado suas atividades exportadoras de fato, em 2016, através da indústria âncora, a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), que tem suporte das empresas Phoenix e White Martins com a execução, respectivamente, nos campos de serviços de produção de aço e fornecimento de gases industriais.²⁴³

É importante explicitar que não se pretende, com o presente estudo, esmiuçar as peculiaridades de cada ZPE nacional, nem tão pouco esgotar o debate em torno de uma construção de conhecimento enciclopédico sobre o assunto, sendo relevante à pesquisa a análise do marco legal da ZPE no Brasil, principalmente sob a perspectiva constitucional e da extrafiscalidade, intentando compreender como essa política econômica federal, concatenada as políticas públicas do Estado do Ceará, edificaram a ZPE Ceará no distrito do Pecém, sendo este de posse do município de São Gonçalo do Amarante.

Ratifica-se o que foi estudado no capítulo anterior, em que as políticas públicas, principalmente as de cunho extrafiscal, necessariamente precisam ser um vetor de concretização dos direitos e garantias fundamentais, assegurados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

E tendo como pano de fundo o debate teórico apresentado, entende-se que os projetos de ação, correlacionados a efetivação das ZPEs no Brasil foram inspirados nos princípios e objetivos fundamentais da República brasileira, consagrados, em sua máxima medida, no inciso III²⁴⁴, do art. 1º; nos incisos do art. 3º, em especial a segunda parte do inciso III²⁴⁵ e no

²⁴² SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR (SISCOMEX). **Zonas de processamento de exportação** – ZPE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/conhecendo-temas-importantes-1/zonas-de-processamento-de-exportacao-zpe-1>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁴³ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE/CE). **Empresas instaladas**: empresas visionárias que já integram ao grupo seletor da ZPE Ceará. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/empresas-instaladas/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁴⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022).

²⁴⁵ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (*Idem*).

inciso VII²⁴⁶, do art. 170, não sendo, portanto, configurados como um rol taxativo, mas sim exemplificativo.

Essa análise, leva a compreensão de que as ZPEs foram criadas em consonância com o dirigismo constitucional, concernente a necessidade de se corrigir uma realidade excludente, pautada na prevalência das disparidades socioeconômicas e regionais que foram tecidas no decorrer de toda a história brasileira.

Ao menos nos discursos, prevalece a intenção de que essas ações de incentivos governamentais, coordenada com o fechamento de parcerias privadas, resulte no beneficiamento do setor industrial, voltado ao comércio exterior, em regiões menos abastadas do país para que haja a conseqüente promoção do crescimento econômico e o desenvolvimento sociorregional.

Elisberg Lima enfatiza que a aplicação do art. 3º, da CF/88, “não se restringe às ações governamentais, ou seja, não são somente objetivos específicos de Governo, mas sim do Estado brasileiro como um todo, em suas ordens pública e privada”²⁴⁷, uma vez que “as políticas públicas e as práticas dos particulares se subordinam à concepção do dirigismo constitucional”²⁴⁸.

Ao diminuir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III; e art. 170, inciso VII, ambos da CF/88), materializa-se, de forma sistemática, o princípio da dignidade da pessoa humana, por meio da observância de outros princípios como o da ordem econômica e da solidariedade social, ultrapassando este último o campo moral, após longa maturação no plano político para chegar ao âmbito jurídico constitucional²⁴⁹, em busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I, da CF/88) que perpassam pelos pilares do Estado Democrático de Direito.

²⁴⁶ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - *redução das desigualdades regionais e sociais*; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (*Idem*).

²⁴⁷ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil**: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 36. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 36.

²⁴⁹ MATIAS, João Luis Nogueira. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. **Nomos**, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 69-89, jul./dez., 2009. p. 81. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6414>. Acesso em: 25 jun. 2022.

Vale salientar que dentre os princípios tributários constitucionais, não se pode perder de vista que a ZPE se enquadra na exceção do inciso I²⁵⁰, do art. 151, da CF/88, pois em regra à União é vedada a criação de tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, sendo este tratamento diferenciado permitido quando se tratara da concessão de incentivos fiscais voltas a promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as regiões brasileiras.

Ainda, no art. 174²⁵¹, da CF/88, identifica-se o papel importantíssimo do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica que, por meio da lei, cumprirá com as funções de fiscalização, incentivo e planejamento do setor público, servindo estes de indicativo no âmbito privado, como bem identifica Elisberg Lima:

Percebe-se que a vigente ordem constitucional econômica reforça o ideal de economia liberal de mercado, integrada, porém, com preceitos distributivos de riqueza. Ressalte-se que tal integração não pode relativizar a limitação da intervenção indireta do Estado na economia às funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo meramente indicativo para o setor privado, conforme o artigo 174 do texto constitucional de 1988.²⁵²

E sob o fundamento do relevante interesse coletivo e ressalvados os casos previstos pela Constituição, o Estado também poderá explorar, de forma direta, atividade econômica (art. 173, da CF/88²⁵³), bem como, paralelamente, desenvolver políticas que visam o bem-estar da população, a exemplo da política urbana (art. 182, da CF/88²⁵⁴), de proteção do

²⁵⁰ “Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022).

²⁵¹ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (*Idem*).

²⁵² LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 58. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁵³ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” (*op cit.*).

²⁵⁴ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (*Idem*).

patrimônio cultural (art. 216, §1º, da CF/88²⁵⁵) e da conservação ao meio ambiente (art. 225, incisos do § 1º, da CF/88²⁵⁶).

Diante disso, outros artigos da Constituição Cidadão também merecem destaque, pois ao haver desenvolvimento no sentido mais abrangente da palavra, conseqüentemente será proporcionado o acesso aos direitos sociais, elencados no art. 6º, da CF/88²⁵⁷, tendo como amostra destes, o direito à saúde (art. 196, da CF/88²⁵⁸); à educação (art. 205, da CF/88²⁵⁹); à cultura (art. 215, da CF/88²⁶⁰); e à proteção de nossas crianças como um compromisso do Estado e de toda a sociedade (art. 227, da CF/88²⁶¹).

²⁵⁵ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (*Idem*).

²⁵⁶ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição.” (*Idem*).

²⁵⁷ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (*Idem*).

²⁵⁸ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (*Idem*).

²⁵⁹ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (*Idem*).

²⁶⁰ “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (*Idem*).

²⁶¹ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (*Idem*).

Danilo Simini compartilha desse mesmo entendimento, o qual acrescenta:

Outra peculiaridade importante do dirigismo constitucional diz respeito aos destinatários de seus comandos. O Estado não constitui o único agente responsável pela consecução dos fins e objetivos previstos no texto constitucional. A sociedade também ganha papel de destaque neste contexto, fazendo com que o dirigismo constitucional reconheça a sua importância no que diz respeito à realização das metas e prioridades previstas. Em outras palavras, a ‘Constituição deixa de ser apenas do Estado, para ser também da sociedade’.²⁶²

Quanto ao ponto de vista dos tributos, Carlos Renato da Cunha afirma que é legítima a instituição e cobrança destes pelo Estado por se tratar de um “acordo de vontades” que viabiliza a exigência de uma contraprestação pecuniária, por parte da população, quando o ente estatal cumpre com os critérios pré-estabelecidos pela Constituição e demais instrumentos legislativos tributários.²⁶³

E, a partir dessa moldura²⁶⁴ constitucional, observa-se que a Lei nº 11.508/2007 foi elaborada, em favor dos empreendimentos industriais que porventura fizessem parte do regime da ZPE para obter tratamento “privilegiado” na seara tributária, cambial e administrativa, contanto que observados os critérios exigidos pela Lei.

Como dito anteriormente, da iniciativa legislativa do Decreto-Lei nº 2.452/1988 até a confecção da Lei nº 11.508/2007, transcorreu-se quase vinte anos e antes da sua edição as Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) percorreram longo caminho, sendo este iniciado pelo Projeto de Lei do Senado nº 146/1996²⁶⁵, em 27 de junho de 1996, e encaminhado à Câmara dos Deputados, em 26 de setembro de 2001, resultando no Projeto de Lei 5.456/2001²⁶⁶ que após passar por diversas emendas e por veto presidencial, de maneira

²⁶² SIMINI, Danilo Garnica. Constitucionalidade de políticas públicas em uma perspectiva alinhada ao dirigismo constitucional: a Importância da superação do subdesenvolvimento e da Erradicação da pobreza. **Revista jurídica cesumar**. v. 16, n. 3, p. 817-846, set./dez., 2016. p. 820-821. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4823>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁶³ CUNHA, Carlos Renato da; SALVADOR, Ana Carolina Garcia. A tributação extrafiscal como instrumento de desenvolvimento econômico. **Revista do instituto de direito constitucional e cidadania**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 109-122, dez., 2019. p. 116. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/7#:~:text=A%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20tributa%C3%A7%C3%A3o%20com,preceitos%20impl%C3%ADditos%20no%20desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%2C>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁶⁴ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 246.

²⁶⁵ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 146**, de 1996. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1448>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁶⁶ BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.456**, de 2001. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5456&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

parcial, foi finalmente publicada no Diário Oficial da União, em 23 de julho de 2007.

O marco legal²⁶⁷ da ZPE no Brasil passou por diversas mudanças em sua redação para que houvesse, principalmente, a flexibilização do percentual obrigatório²⁶⁸ de exportação e pela possibilidade de participação de empresas prestadoras de serviço ao regime, sendo este debate inaugurado no Congresso Nacional pelo PLS nº 764/2011²⁶⁹, em 21 de dezembro de 2011 e pelo PL nº 5.957/2013²⁷⁰, em 12 de julho de 2013.

Essa discussão foi retomada e intensificada em maio de 2020, por conta dos impactos socioeconômicos ocasionados pela disseminação da Covid-19 que, em proporção pandêmica, compeliu o governo federal a publicar a Medida Provisória nº 973/2020²⁷¹, em 28 de maio de 2020, cujo objetivo consistiu em promover a dispensa das pessoas jurídicas autorizadas em operar em ZPE “de auferir e manter, no ano-calendário 2020, 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”, mediante a inclusão do art. 18-B²⁷² à Lei nº 11.508/2007,

²⁶⁷ BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

²⁶⁸ Em uma das emendas da Medida Provisória (MPV) nº 1.033/2021, cita-se como justificativa um estudo patrocinado pelo Banco Mundial (Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development. Washington, 2008. p. 6.) que concluiu ser uma das melhores práticas de estímulo à adesão das empresas às ZPEs a existência de “políticas públicas para as Zonas Econômicas Especiais - ZEE (ZPE é uma das espécies do gênero ZEE), que [têm] evitado a imposição de requisitos de desempenho exportador mínimo para habilitação das empresas no regime”. (BRASIL. **Emenda 01 da MPV 1033/2021**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. p. 15-16. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8934508&disposition=inline>). Acesso em: 25 jun. 2022).

²⁶⁹ BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 764**, de 2011. 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. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103887>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷⁰ BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.957**, de 2013. 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585018>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷¹ BRASIL. **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. Dispensa a pessoa jurídica autorizada a operar em Zona de Processamento de Exportação de auferir e manter, no ano-calendário 2020, 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. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/142153#:~:text=Dispensa%20a%20pessoa%20jur%C3%ADica%20autorizada,venda%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷² “Art. 18-B. As pessoas jurídicas autorizadas a operar em Zona de Processamento de Exportação ficam dispensadas de auferir e manter, no ano-calendário 2020, o percentual de receita bruta decorrente de exportação para o exterior de que trata o caput do art. 18”. (BRASIL. Medida Provisória nº 973, de 27 de maio 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv973.htm. Acesso em: 25 jun. 2022).

embasado pela Exposição de Motivos nº 00178/2020.²⁷³

Em sequência, a MP nº 973/2020 teve seu prazo de vigência encerrado em 24 de setembro de 2020²⁷⁴, sem haver a sua conversão em Lei, contudo os reflexos da pandemia continuavam a agravar a superlotação do sistema de saúde público e privado, o que repercutiu na falta de oxigênio diante da alta demanda imposta pela situação de calamidade pública.

Por esse motivo, editou-se a Medida Provisória nº 1.033/2021²⁷⁵, em 25 de fevereiro de 2021, através da qual foi acrescentado o art. 18-C²⁷⁶ à Lei nº 11.508/2007, alicerçado na Exposição de Motivos nº 00033/2021²⁷⁷.

Como a MP nº 1.033/2021, autorizou-se a livre comercialização de oxigênio medicinal no mercado interno pelas indústrias estabelecidas em ZPE e na época apenas a White Martins possuía essa natureza, por estar instalada na ZPE/CE, sendo ela autorizada a vender tal mercadoria em território brasileiro, porém com os acréscimos da tributação em vigor.

Essas medidas legislativas foram tomadas no tocante ao enfrentamento das dificuldades ocasionadas por uma pandemia de proporção global, tendo como objetivo crucial salvar as vidas das pessoas que necessitavam de oxigênio por terem sido infectadas pelo vírus da Covid-19, mas que, no final, tanto o setor público e toda a sociedade brasileira, quanto as finanças de uma das empresas instaladas na ZPE/CE, foram resguardados por esse ato de cooperação mútua.

²⁷³ BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00178/2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-973-20.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷⁴ BRASIL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 129**, de 2020. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Congresso/adc-129-mpv973.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷⁵ BRASIL. **Medida Provisória nº 1.033**, de 2021. 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19. Estímulo tributário à comercialização de oxigênio medicinal, pelo qual não será considerada a receita auferida pelas empresa no cálculo do percentual da receita bruta decorrente de exportação, no ano-calendário 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/146877>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷⁶ “Art. 18-C. A receita auferida por empresa autorizada a operar em ZPE decorrente da comercialização de oxigênio medicinal, classificado sob o código 2804.40.00 da NCM, não será considerada no cálculo do percentual da receita bruta decorrente de exportação de que trata o caput do art. 18, no ano-calendário 2021”. (BRASIL. Medida Provisória nº 1.033, de 24 de fevereiro de 2021. 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 fev. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1033.htm. Acesso em: 25 jun. 2022).

²⁷⁷ BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00033/2021**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1033-21.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

Adiante, a MP nº 1.033/2021 foi prorrogada em 12 de abril de 2021²⁷⁸, por mais sessenta dias, sendo sancionado Projeto de Lei de Conversão nº 13/2021²⁷⁹, em 24 de junho de 2021²⁸⁰, que deu origem a Lei nº 14.184/2021, em que no Parecer nº 137/2021-PLEN/SF²⁸¹ o Senador Roberto Rocha levantou pontos relevantes e atuais a respeito do combate à Covid-19 e da urgência da retomada da economia, a serem realizadas por políticas públicas ligadas às ZPEs que passarão a ter mais efetividade com a modernização do seu marco legal.

Após a análise das emendas apresentadas, o PL nº 13/2021 foi convertido na Lei nº 14.184, em 15 de julho de 2021, com vetos parciais²⁸² do presidente da república, relacionados as partes que inserem os prestadores de serviços como possíveis beneficiários do regime da ZPE, contidos no parágrafo único, do art. 1º, bem como nos artigos 6º-G, 21-A e 21-C.

Ambos os vetos foram rejeitados²⁸³ e os artigos promulgados na íntegra, em 18 de outubro de 2021, sendo a postura do Congresso Nacional bastante coerente, já que o maior anseio da modernização da Lei da ZPE estava intrinsecamente ligado à autorização das empresas prestadoras de serviços ao acesso dos incentivos regulamentados pela Lei nº 11.508/2007.

Unido a essa inovação trazida pelo novo marco legal da ZPE, também foi retirado o percentual de exportação obrigatória de 80% (oitenta por cento) de toda a produção anual, além do limite de até 20% (vinte por cento) de sua venda para o mercado interno, contanto que seja arrecadada toda a tributação pertinente ao caso.

Com as mudanças trazidas pela Lei nº 14.184/2021, presume-se que houve avanço quanto a desburocratização e a flexibilização dos dispositivos legais da ZPE no país, através

²⁷⁸ BRASIL. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 25**, de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/apn-25-mpv1.033.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁷⁹ BRASIL. **Projeto de Lei de Conversão nº 13**, de 2021. 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, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2285998>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁸⁰ BRASIL. **Ofício nº 105/2021/PS-GSE**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/106951?sequencia=40>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁸¹ BRASIL. **Parecer nº 137/2021-PLEN/SF**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8982620&ts=1644538848228&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁸² BRASIL. Mensagem nº 340, de 14 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-340.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁸³ BRASIL. **Mensagem nº 524**, de 15 de outubro de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9028790&ts=1644538848648&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2022.

do qual diversos artigos foram revogados (§§ 2º, 3º e 4º, do art. 2º; inciso VI, do caput, do art. 3º; incisos I e II, do § 4º, do art. 3º; §§ 1º, 5º, 6º e 8º, do art. 6º-A; incisos I e II, do caput, do art. 12; § 2º, do art. 12; art. 13; art. 18; e art. 21), alguns modificados (arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º-A, 8º, 9º, 12 e 20) e outros acrescentados (arts. 2º-A, 6º-B, 6º-C, 6º-D, 6º-E, 6º-F, 6º-G, 6º-H, 18-B, 18-C, 21-A, 21-B e 21-C).²⁸⁴

Desse modo, vislumbra-se que na recente crise mundial em que a sociedade brasileira teve que se adaptar e tomar medidas delicadas para amenizar as repercussões do contágio da população pela Covid-19, acelerou-se um debate legislativo que estava estagnado desde 2013 (PL nº 5.957/2013).

As ZPEs foram colocadas em evidência e no centro das discussões parlamentares, por serem compreendidas como instrumentos indutores de desenvolvimento sociorregional, capazes de atrair investimentos nacionais e internacionais, com o propósito de gerar emprego e renda em regiões desfavorecidas, as quais, mais do que nunca, tiveram suas mazelas socioeconômicas ampliadas, diante dos efeitos da pandemia do vírus da Covid-19.

Sendo assim, torna-se relevante a compreensão no item seguinte de como essas alterações, trazidas pelo novo marco legal da ZPE (Lei nº 14.184/2021), reestruturam a Lei nº 11.508/2007 e quais são os novos critérios que devem ser observados pelas empresas que pretendem obter a concessão dos incentivos, assegurados pela legislação brasileira vigente.

3.4 Modernização do marco legal da ZPE no Brasil e seus principais incentivos

Antes de adentrar na análise das modificações sofridas pela Lei nº 11.508/2007, implementadas pelo novo marco legal da ZPE, ou seja, pela Lei nº 14.184/2021, é preciso deixar claro que existe uma normatização sistêmica, na qual a Lei nº 11.508/2007 é a principal Lei regulamentadora da criação e funcionamento das ZPEs no Brasil, mas que em seu entorno orbitam vários decretos de ordem aduaneira, de fiscalização, de controle, de padronização, de tributos específicos, além daqueles instituidores de órgãos essenciais ao seu cumprimento, dentre outras temáticas pertinentes à matéria.

Além dos 1) Decretos, apenas para exemplificar, tem-se: 2) as Resoluções do

²⁸⁴ BRASIL. Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021. Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14184.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE)²⁸⁵; 3) as Instruções Normativas (IN), as Portarias e os Atos Declaratórios Executivos (ADE) da Receita Federal do Brasil (RFB); 4) as Resoluções do CONAMA; e 5) os Convênios de ICMS que devem ser compreendidos dentro da sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, os quais precisam observar aos ditames constitucionais; da legislação complementar, principalmente o Código Tributário Nacional quanto aos benefícios e incentivos fiscais; das leis ordinárias; e das diretrizes e dos tratados internacionais.

Feita a devida ressalva do plano jurídico que a Lei nº 11.508/2007 está inserida, cumpri destacar os principais assuntos existentes nos seus atuais dispositivos, após a modernização instituída pela Lei nº 14.184/2021.

No geral, a Lei das ZPE traz em seu corpo normativo: 1) a competência para instituição de uma ZPE, a sua definição e finalidades; 2) o ato da sua criação por decreto; 3) os requisitos da proposta; 4) as situações que geram o cancelamento do ato de criação; 5) as hipóteses de cassação desse mesmo ato; 6) as formas de prorrogação do prazo para o início e conclusão das obras da ZPE, por parte da administradora, a ser pleiteada junto ao CZPE; 7) os casos de indeferimento da prorrogação desses prazos; 8) os critérios para se edificar uma área descontínua; 9) o perfil constitutivo da empresa administradora e suas competências; 10) a criação e competências da CZPE; 11) o alfandegamento e desalfandegamento; 12) as vedações e proibições; 13) as suspensões de tributos, alíquota zero e isenções; 14) o lançamento de ofício em casos do não atendimento dos quesitos da Lei e do não recolhimento dos tributos; 15) as especificações que devem existir nas notas fiscais; 16) a vigência dos incentivos que pode ser adicionado por igual período; 17) os critérios para se estabelecer uma filial fora da ZPE; 18) as licenças e autorizações de órgãos federais; 19) a tratativa de bens novos e usados, adquiridos pelas empresas instaladas; 20) as normas de câmbio; 21) os benefícios fiscais, advindos de outros programas do governo brasileiro; 22) a inserção dos prestadores de serviços como beneficiários da ZPE, além da fiscalização, definição dos critérios de funcionamento e dos tipos aceitos desses serviços; 23) o cancelamento de habilitação; 24) a responsabilização solidária entre as indústrias e os prestadores de serviços; 25) as penalidades e 26) a caducidade de atos específicos que serão pormenorizados, seguindo

²⁸⁵ Como o site do governo federal não está atualizado, pode-se observar no Datalegis que existem, até a data de 31 de julho de 2023, a quantidade de 54 resoluções proferidas pelo CZPE. (DATALEGIS SA. **Resenha**. 2023. Disponível em: [https://portal.datalegis.net/resenha.php?periodo=2023-08-02&COD_ORGAO_SUPERIOR=57#:~:text=31%2F07%2F2023%20%2D%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CZPE%2FMDIC%2052%2F,Zonas%20de%20Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o](https://portal.datalegis.net/resenha.php?periodo=2023-08-02&COD_ORGAO_SUPERIOR=57#:~:text=31%2F07%2F2023%20%2D%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CZPE%2FMDIC%2052%2F,Zonas%20de%20Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o.). Acesso em: 30 set. 2023).

a linearidade dos artigos da Lei nº 11.508/2007.

Logo de início, em seu art. 1º, *caput*, evidencia-se a delimitação da competência para a criação da ZPE, a ser realizada pelo Poder Executivo, com a condição de que sejam empreendidas em regiões menos desenvolvidas. Também é possível identificar as suas finalidades, quais sejam: 1) desenvolver a cultura exportadora; 2) fortalecer o balanço de pagamentos; 3) promover a difusão tecnológica; 4) reduzir os desequilíbrios regionais; e 5) desenvolver o país socioeconomicamente.

No parágrafo único, do art. 1º, está a definição legal de ZPE, pois se trata de: 1) zonas primárias para efeito de controle aduaneiro; 2) áreas de livre comércio com o exterior; e podem conter 3) instalação de empresas direcionadas à produção de bens a serem comercializados no exterior; e 4) prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem destinados exclusivamente para o exterior.

O ato de sua criação, segundo o art. 2º, *caput*, é feita por meio de decreto, o qual: 1) delimitará sua área que poderá ser descontínua, conforme disposto no § 6º deste artigo; e 2) a proposta de criação de uma ZPE pode ser feita pelos Estados, Municípios (em conjunto ou isoladamente) e por ente privado.

A proposta tem que atender aos requisitos do § 1º, do art. 2º, quais sejam: 1) indicação de localização adequada ao acesso de portos e aeroportos internacionais; 2) comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE; 3) comprovação de disponibilidade financeira, considerando inclusive a possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada; 4) comprovação de disponibilidade mínima de infraestrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação; 5) indicação da forma de administração da ZPE; e 6) atendimento de outras condições que forem estabelecidas em regulamento.

Salienta-se no § 1º-A, do art. 2º, que o Poder Executivo regulamentará o processo seletivo, de caráter público, por meio do qual os entes privados poderão apresentar propostas para a criação de ZPE. E no § 4º-A, do mesmo artigo, são apontados a possibilidade de cancelamento e as hipóteses de cassação do ato que trata da criação de uma ZPE.

Assim, o ato poderá ser cancelado a partir da manifestação formal do proponente pela desistência voluntária do processo de implantação da respectiva ZPE (inciso I); enquanto que as hipóteses de cassação (inciso II, alíneas “a” e “b”) ocorrem: 1) se, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado da publicação do ato de criação, a administradora da ZPE não tiver iniciado as obras de implantação, sem motivo justificado, de acordo com o cronograma previamente apresentado ao CZPE para fins de planejamento das obras de infraestrutura da

ZPE; e 2) se as obras de implantação não forem concluídas, sem motivo justificado, no prazo de 12 (doze) meses, contado da data prevista para sua conclusão, constante do cronograma apresentado ao CZPE para fins de planejamento das obras de infraestrutura da ZPE.

O § 4º-B, do art. 2º, alude que a administradora da ZPE poderá pleitear ao CZPE a prorrogação dos prazos para comprovação do início e da conclusão das obras da ZPE até o último dia dos prazos, estabelecidos nas alíneas “a” e “b”, do inciso II, do § 4º-A deste artigo, contanto que devidamente justificado.

Caso a referida prorrogação do prazo seja aceita, o CZPE estabelecerá novo prazo para a comprovação do início ou da conclusão de obras da ZPE, conforme o § 4º-C, do art. 2º. Contudo, em observância ao § 4º-D, o período estendido não poderá ser superior aos prazos apontados no inciso II, do § 4º-A.

Havendo o indeferimento do pedido de prorrogação, por parte do CZPE, o ato que autorizou a criação de ZPE será cassado, entretanto, sendo assegurado pelo § 4º-E, do art. 2º, o direito de recurso administrativo com efeito devolutivo.

Além do mais, a solicitação de instalação de uma empresa em ZPE será feita mediante apresentação de projeto, na forma estabelecida em regulamento, segundo § 5º, do art. 2º. Tal dispositivo foi incluído pela Lei nº 11.732/2008.

Por fim, o § 6º, do artigo 2º, aborda os critérios para criação de área descontínua para instalação de ZPE: 1) a necessidade deve ser devidamente justificada no projeto apresentado na forma do § 5º deste artigo e 2) limitada à distância de 30 km (trinta quilômetros) do conjunto das áreas segregadas destinadas à movimentação, à armazenagem e à submissão a despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

Quanto a empresa administradora da ZPE, estabelece art. 2º-A que sua constituição será efetuada por pessoa jurídica de direito privado. Caso a ZPE seja administrada por empresa sob controle de capital privado, o proponente terá que promover o devido processo seletivo de caráter público, de acordo com § 1º, do art. 2º-A.

Ratifica-se que é de competência da administradora da ZPE, implantá-la e administrá-la, conforme os incisos I, II, III, IV e V, do § 2º, do art. 2º-A, tendo como principais obrigações: 1) prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, à vigilância e à administração aduaneira local, atendendo aos requisitos de que trata o § 1º, do art. 4º desta Lei; 2) disponibilizar lotes para as empresas autorizadas a se instalar na ZPE; 3) prestar serviços às empresas instaladas em ZPE; 4) prestar apoio à autoridade aduaneira; e 5) atender a outras condições que forem estabelecidas em regulamento.

A redação do art. 3º, dada pela Lei nº 11.732/2008, foi preservada, através do qual fica

mantido o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), criado pelo art. 3º, do Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988.

Assim, o *caput* do art. 3º e seus incisos I e III foram conservados segundo o texto da Lei nº 11.732/2008, porém os incisos II, V e VII foram acrescentados pela Lei nº 14.184/2021. Juntos esses incisos enumeram as competências do CZPE que são: 1) analisar as propostas de criação de ZPE; 2) aprovar os projetos de empresas interessadas em se instalar na ZPE, observado o disposto no § 5º, do art. 2º; 3) traçar a orientação superior da política das ZPE; 4) decidir sobre os pedidos de prorrogação dos prazos, previstos no inciso II, do § 4º-A, do art. 2º e no *caput* do art. 25; e 5) publicar o ato de cancelamento e declarar a cassação nas hipóteses referidas nos §§ 4º-A e 4º-E, do art. 2º e no *caput* do art. 25.

Ainda, com a redação da Lei nº 11.732/2008, no que tange a verificação das propostas e a aprovação dos projetos, o CZPE levará em consideração, entre outras que poderão ser fixadas em regulamento, as diretrizes dos incisos III, IV e V, do § 1º, do art. 3º: 1) atendimento às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da política econômica global, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior; 2) prioridade para as propostas de criação de ZPE localizada em área geográfica privilegiada para a exportação; e 3) valor mínimo em investimentos totais na ZPE por empresa autorizada a operar no referido regime, quando assim for fixado em regulamento.

Cabe também ao CZPE, pelos ditames do § 3º, do art. 3º, formular mecanismos e formas de monitoramento do impacto da aplicação do presente regime nas empresas nacionais não instaladas em ZPE. Ao ser detectado o impacto negativo, conforme o § 4º, do art. 3º, o CZPE poderá, enquanto persistir o problema, propor a vedação ou a limitação da destinação para o mercado interno de produtos industrializados em ZPE.

Ademais, sob a exegese da Lei nº 11.732/2008, no § 5º e no § 6º, respectivamente, o Poder Executivo, após ouvir o CZPE, poderá adotar as medidas do § 4º, do art. 3º; enquanto a apreciação dos projetos de instalação de empresas em ZPE será realizada de acordo com a ordem de protocolo no CZPE. Por último, no § 7º, art. 3º, para efeito de cumprimento do disposto no § 3º, art. 3º, as empresas autorizadas a operar em ZPE, fornecerão ao CZPE as informações definidas em regulamento.

O art. 4º, declara que para dar início ao funcionamento de uma ZPE é necessário o prévio alfandegamento do conjunto das áreas segregadas na ZPE e destinadas à movimentação, à armazenagem e à submissão do despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas. Para tanto, têm que ser respeitados os requisitos técnicos e operacionais estabelecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (§

1º, do art. 4º).

Nos incisos I e II, do § 2º, do art. 4º, tem-se a situação de desalfandegamento do recinto discriminado no *caput*, do art. 4º, em que a partir da data de publicação do ato de sua formalização: 1) as empresas autorizadas a operar naquela ZPE ficarão impedidas de realizar novas aquisições de máquinas, de aparelhos, de instrumentos ou de equipamentos com o tratamento estabelecido no art. 6º-A; e 2) as mercadorias que se encontrem armazenadas ficarão sob a custódia da respectiva empresa administradora da ZPE, na condição de fiel depositária.

Por meio dos incisos I, II, III e IV, do § 3º, do art. 4º, a destinação da mercadoria, citada inciso II, do § 2º, do mesmo artigo, é feita no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da publicação do ato que formalizar o desalfandegamento, as quais serão submetidas: 1) a despacho aduaneiro de importação para consumo ou de trânsito aduaneiro para outro local ou recinto alfandegado; 2) a despacho aduaneiro para extinção do regime especial aplicado em áreas especiais ou de trânsito aduaneiro destinado a outro local que opere o regime a que estejam submetidas; 3) aos procedimentos de devolução para o exterior, nas hipóteses previstas na legislação; ou 4) aos procedimentos de embarque para o exterior ou ao regime de trânsito aduaneiro para outro local ou recinto alfandegado, no caso de mercadoria desembaraçada para exportação.

Frisa o § 4º, do art. 4º, que na hipótese de transferência para outro recinto alfandegado, serão mantidas as condições da concessão do regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais até a constituição de nova administradora, no prazo fixado pelo Poder Executivo.

Há vedações firmadas pela redação original da 11.508/2007, respectivamente, no *caput* do art. 5º e nos incisos I e II, do parágrafo único, no qual o seu inciso III foi inserido pela 14.184/2021. O primeiro veda a instalação em ZPE de empresas cujos projetos evidenciem a simples transferência de plantas industriais já instaladas no País e nos incisos do parágrafo único não serão autorizadas, em ZPE, a produção, a importação ou exportação de 1) armas ou explosivos de qualquer natureza, salvo com prévia autorização do Comando do Exército; 2) material radioativo, salvo com prévia autorização da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; e 3) outros indicados em regulamento, produzindo efeitos a partir da data de sua publicação.

Adiante, serão indicadas as ramificações do art. 6º que foram acrescidos pela 14.184/2021, ressaltando os incisos I, II, III, IV, VII e o § 3º, do 6º-A que foram incluídos pela Lei nº 11.732/2008, os quais abordam, particularmente, os incentivos disponibilizados às entidades participantes do regime da ZPE.

Inicialmente, o disposto nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e *caput* do art. 6º-A citam que as importações ou as aquisições no mercado interno de máquinas, de aparelhos, de instrumentos e de equipamentos por empresa autorizada a operar em ZPE terão suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições: 1) Imposto de Importação – II; 2) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; 3) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; 4) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior – COFINS-Importação; 5) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Contribuição para o PIS/PASEP; 6) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços – Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; e 7) Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

O § 2º, do art. 6º-A, salienta que a suspensão do *caput*, aplica-se apenas às máquinas, aos aparelhos, aos instrumentos e aos equipamentos, novos ou usados, necessários às atividades da empresa, bem como à incorporação ao ativo imobilizado da empresa autorizada a operar em ZPE.

Já o § 3º, do mesmo artigo, diz respeito a importação de bens usados que também terão as suspensões pontuadas quando fizerem parte do conjunto industrial e que seja elemento constitutivo da integralização do capital social da empresa.

O § 4º e seus incisos I e II, do art. 6º-A, consignam que a pessoa jurídica que utilizar as máquinas, os aparelhos, os instrumentos e os equipamentos em desacordo com os §§ 2º e 3º ou revendê-los antes da conversão em alíquota 0 (zero) ou em isenção, na forma do § 7º, fica obrigada a recolher os impostos e as contribuições com a exigibilidade suspensa, acrescidos de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos, na condição de: 1) contribuinte, nas operações de importação, em relação à Contribuição para o PIS/PASEP-Importação, à COFINS-Importação, ao IPI e ao II; e 2) responsável, nas aquisições no mercado interno, em relação à Contribuição para o PIS/PASEP, à COFINS e ao IPI.

Quanto ao incisos I e II, do § 7º, do art. 6º-A, reportam que se não ocorrer as hipóteses previstas no § 4º, a suspensão de que trata este artigo converter-se-á em: 1) alíquota 0% (zero por cento), decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado da data de ocorrência do fato gerador, na hipótese da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação, da COFINS-Importação, do IPI; e 2) isenção, decorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de ocorrência do fato gerador, na hipótese do II e do AFRMM.

Por último, no § 9º, do art. 6º-A referencia que se não for efetuado o recolhimento dos impostos e das contribuições na forma do § 4º, deste artigo, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa a contar do fato gerador, nos termos do art. 44, da Lei nº 9.430/1996.

No art. 6º-B e seus incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, indicam que as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem serão importados ou adquiridos no mercado interno por empresa autorizada a operar em ZPE, com a suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições: 1) II; 2) IPI; 3) COFINS; 4) COFINS-Importação; 5) Contribuição para o PIS/PASEP; 6) Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; e 7) AFRMM.

O § 1º, do art. 6º-B adverte que as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem relacionados ao *caput* do art. 6º-B serão utilizados integralmente no processo produtivo do produto final a ser exportado, sem prejuízo do disposto no art. 6º-C.

E quando houver a exportação do produto final, segundo os incisos I e II, do § 2º, a suspensão do *caput* do art. 6º-B se converterá em: 1) alíquota 0% (zero por cento), na hipótese da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação, da COFINS-Importação e do IPI; e 2) isenção, na hipótese do II e do AFRMM.

No tocante as matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem que, no todo ou em parte, deixarem de ser empregados no processo produtivo de bens, de acordo com os incisos I, II, IV e V, do § 3º, art. 6º-B, ficam sujeitos aos seguintes procedimentos: 1) exportação ou reexportação; 2) manutenção em depósito; 3) destruição, sob controle aduaneiro, a expensas do interessado; 4) destinação para o mercado interno, com o pagamento dos tributos suspensos e dos acréscimos legais devidos, contados desde a data da ocorrência do fato gerador, na forma do art. 6º-C, desde que previamente autorizado pelo CZPE; ou 5) entrega à Fazenda Nacional, livres de quaisquer despesas e ônus, desde que a autoridade aduaneira concorde em recebê-los.

O art. 6º-C e seus incisos I, II e III detalham que os produtos industrializados por empresa beneficiária da ZPE poderão ser vendidos para o mercado interno, desde que a pessoa jurídica efetue o pagamento: 1) na condição de contribuinte dos impostos e das contribuições suspensos de que tratam os incisos I, II, IV, VI e VII do *caput* do art. 6º-B, relativos às matérias-primas, aos produtos intermediários e aos materiais de embalagem de procedência estrangeira neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da Lei, contados a partir da data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos; 2) na condição de responsável dos impostos e das contribuições suspensos de que tratam os

incisos II, III, V e VII do caput do art. 6º-B desta Lei, relativos às matérias-primas, aos produtos intermediários e aos materiais de embalagem adquiridos no mercado interno e neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos; e 3) de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação de venda.

O § 1º, do art. 6º-C, pondera que não havendo o recolhimento dos impostos e das contribuições, na forma dos incisos I, II e III, do *caput*, do art. 6º-C, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa, de acordo com o art. 44 da Lei nº 9.430/1996.

Ainda, conforme o § 2º, do art. 6º-C, o beneficiário ao optar pelo pagamento dos tributos incidentes nas operações de importação ou de aquisição no mercado interno de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem, não implicará renúncia ao regime.

Passando para o art. 6º-D, reduz-se a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação ou na aquisição no mercado interno de serviços por empresa autorizada a operar em ZPE. Além do art. 6º-E excepcionar que a exportação de produto fabricado em ZPE pode ter a intermediação de empresa comercial exportadora relacionada ao Decreto-Lei nº 1.248/1972.

Outra peculiaridade trazida pelo art. 6º-F é a aplicação do tratamento estabelecido nos arts. 6º-A e 6º-B às aquisições de máquinas, de aparelhos, de instrumentos, de equipamentos, de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem realizadas entre empresas autorizadas a operar em ZPE.

O art. 6º-G correlaciona a aplicação das reduções do art. 6º-D às aquisições de serviços vinculados à industrialização de que trata o art. 21-A. Assim como nos incisos I e II, do art. 6º-H reverberam que das notas fiscais relativas à venda de máquinas, de aparelhos, de instrumentos, de equipamentos, de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem e à prestação de serviços para empresa autorizada a operar em ZPE, deverá constar, respectivamente: 1) a expressão ‘Venda efetuada com regime de suspensão’ ou 2) a expressão ‘Prestação de serviço efetuada com alíquota zero da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS’, ambos com a especificação do dispositivo legal correspondente.

Encerrando-se a primeira parte que delimita os incentivos, adiante, o art. 8º versa sobre o ato que autorizar a instalação de empresa em ZPE relacionará os produtos a serem fabricados, com a sua classificação na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e os serviços vinculados à industrialização a serem prestados, com a sua classificação na

Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS), sendo este tratamento assegurado pelo prazo de 20 (vinte) anos.

No § 1º, do art. 8º, a empresa poderá solicitar alteração dos produtos a serem fabricados e dos serviços a serem prestados, na forma estabelecida pelo Poder Executivo, bem como por meio do § 2º, do mesmo artigo, o CZPE tem a possibilidade de prorrogar o prazo, definido no *caput* do art. 8º, por mais 20 (vinte) anos. E mesmo que este se esgote, no § 3º, do art. 8º, fica a critério da empresa permanecer dentro da área da ZPE mesmo se não for mais beneficiária do regime jurídico em questão.

Por força do art. 9º, os estabelecimentos instalados na ZPE somente constituirão filial localizado fora da ZPE se for unidade auxiliar dedicada às funções gerenciais ou de apoio administrativo ou técnico, vedadas as unidades do tipo operacional que desenvolvam atividade de produção, de venda de mercadorias ou de serviços.

Consta no art. 12 que as importações e as exportações de empresa autorizada a operar em ZPE ficam dispensadas de licença ou de autorização de órgãos federais, com exceção dos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional e de proteção do meio ambiente.

Tal dispensa de licença ou de autorização, não se aplica, consoante o § 1º e seus incisos I, II e III, à exportação de produtos: 1) destinados a países com os quais o Brasil mantenha convênios de pagamento, as quais se submeterão às disposições e controles estabelecidos na forma da legislação em vigor; 2) sujeitos a regime de cotas aplicáveis às exportações do País, vigentes na data de aprovação do projeto ou que venha a ser instituído posteriormente; e 3) sujeitos ao Imposto de Exportação.

Ratifica o § 3º, do art. 12 que o art. 17, do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966; e o art. 2º, do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969, não se aplicam aos produtos importados nos termos dos arts. 6º-A e 6º-B, os quais, se forem usados, ficam dispensados das normas administrativas aplicáveis aos bens usados em geral.

O 4º e último parágrafo do art. 12, advém da Lei nº 11.732/2008 e discorre sobre a não aplicação do § 3º, deste artigo, aos bens usados importados fora das condições estabelecidas no § 3º, do art. 6º-A. Ainda sob a narrativa da Lei nº 11.732/2008, tem-se o art. 15 e seu parágrafo único, juntamente ao art. 17 originário do texto primário da Lei nº 11.508/2007.

Em concordância com o art. 15, aplicam-se às empresas autorizadas a operar em ZPE as mesmas disposições legais e regulamentares relativas a câmbio e capitais internacionais aplicáveis às demais empresas nacionais. E no seu parágrafo único restou especificado que os limites contidos no *caput* do art. 1º, da Lei nº 11.371/2006, não alcançam as empresas que

operarem em ZPE. Concluindo o art. 17 que estas não poderá usufruir de quaisquer incentivos ou benefícios não expressamente previstos nesta Lei.

Dentro dessa lógica, autorizam os incisos I, II, III, IV e V, do art. 18-B, a aplicação dos seguintes incentivos ou benefícios fiscais previstos: 1) nos regimes aduaneiros suspensivos em regulamento; 2) às áreas da SUDAM, pela Lei Complementar nº 124/2007, da SUDENE, mediante a Lei Complementar nº 125/2007 e da SUDECO, por meio da Lei Complementar nº 129/2009; 3) no art. 9º da Medida Provisória nº 2.159-70/2001; 4) na Lei nº 8.248/1991; e 5) nos arts. 17 a 26 da Lei nº 11.196/2005.

O art. 18-C é remanescente do período pandêmico que desconsiderou as receitas auferidas com a comercialização de oxigênio medicinal, classificado sob o código 2804.40.00 da NCM, no cálculo do percentual da receita bruta, decorrente da exportação de que tratava o *caput*, do art. 18 desta Lei, no ano-calendário de 2021.

Dentre as inovações elencadas pela Lei 14.184/2021, as mais reivindicadas foram a eliminação do percentual obrigatório de exportação que resultou na revogação total do art. 18, e a inserção de vários artigos que amparam os prestadores de serviços quanto aos incentivos ofertados pelo marco legal da ZPE.

E no que tange a fiscalização das operações das empresas prestadoras de serviços vinculados à industrialização beneficiária, o art. 20 incube esse papel ao Poder Executivo que terá que regulamentar tais norma voltadas para a fiscalização, o despacho e o controle aduaneiro de mercadorias dentro da ZPE; além da forma que a autoridade aduaneira exercerá o controle e a verificação do embarque e, quando for o caso, da destinação de mercadoria exportada por entidades adeptas ao regime.

Aos prestadores de serviços ligados à industrialização das mercadorias a serem exportadas, conforme os incisos I e II, do art. 21-A, serão beneficiários, desde que possuam: 1) vínculo contratual com empresa industrial autorizada a operar em ZPE; e 2) projeto aprovado pelo CZPE. Ao se desfazer o vínculo citado, nos conformes do § 1º, do art. 21-A, fica extinta a condição de beneficiária, devendo a empresa industrial contratante comunicar ao CZPE a extinção do referido contrato no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data da extinção.

Os incisos I ao X, do § 2º, do art. 21-A, enumera quais são os serviços beneficiados: 1) serviços de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); 2) serviços de engenharia e arquitetura; 3) serviços científicos e outros serviços técnicos; 4) serviços de branding e marketing; 5) serviços especializados de projetos (design); 6) serviços de Tecnologia da Informação (TI); 7) serviços de manutenção, reparação e instalação; 8) serviços de coleta e tratamento de água e

efluentes, e ambientais; 9) serviços de transporte de carga e de apoio ao transporte; e 10) outros serviços fixados pelo CZPE.

Os serviços acima indicados serão fixados pelo CZPE de acordo com a NBS (§ 3º, art. 21-A); o Poder Executivo formulará as hipóteses de controle informatizado das operações da empresa de serviços (§ 4º, art. 21-A); o ato que aprovar o projeto de alguma prestadora de serviços identificará o estabelecimento beneficiado e relacionará os serviços a serem prestados, segundo a sua classificação na NBS, assegurando os benefícios pelo prazo de vigência do contrato descrito no inciso I, do *caput*, ou pelo prazo restante concedido à indústria para operar em ZPE, o que for menor (§ 5º, art. 21-A). Por fim, tais empresas não poderão prestar serviços para empresas nacionais sediadas fora da ZPE (§ 6º, art. 21-A).

No que tange as prestadoras de serviços, os incisos I e II, do art. 21-B, possibilitam que a administradora da ZPE autorize a instalação em ZPE de estabelecimento dessa natureza que não se enquadram nos direcionamentos do art. 21-A, cuja presença contribua para: 1) otimizar a operação das pessoas jurídicas instaladas na ZPE; ou 2) proporcionar comodidade às pessoas físicas que circulam pela área da ZPE.

Contudo, nos incisos I e II, do Parágrafo único, do art. 21-B, estipulam que as empresa na situação acima: 1) não farão jus aos benefícios do regime tributário, cambial e administrativo da ZPE; e 2) não poderão movimentar ou armazenar mercadoria adquirida ou importada ao amparo do regime.

Finalizando o assunto supracitado, nos incisos I, II e III, do art. 21-C, vislumbra-se que a pessoa jurídica, exclusivamente prestadora de serviços, pode ser beneficiária do regime, sem prejuízo dos serviços relacionados nos arts. 21-A e 21-B, desde que: 1) possua projeto aprovado pelo CZPE para prestação de serviços exclusivamente ao mercado externo; 2) não evidencie a instalação em ZPE a simples transferência de pessoa jurídica já instalada fora da ZPE; e 3) não aufera receita referente à prestação de serviços no mercado interno.

Por consequência, a pessoa jurídica beneficiária do regime terá a habilitação cancelada caso desrespeite os ditames do inciso III, do *caput*, do art. 21-C ou das demais condições e requisitos previstos nesta Lei (§ 1º, art. 21-C). Havendo a consumação do cancelamento a empresa excluída do regime somente poderá efetuar nova habilitação após o decurso do prazo de 2 (dois) anos, contado da data do cancelamento (§ 2º, art. 21-C).

Ao efetivo cumprimento do art. 21-C, faz-se pertinente que as condições necessárias para fruição do benefício fiscal, os requisitos técnicos e operacionais estabelecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sejam observados (§ 3º, art. 21-C), bem como no caso de descumprimento destes, o beneficiário ficará sujeito ao pagamento dos tributos não

recolhidos, com os acréscimos legais e penalidades cabíveis, conforme o caso, calculados da data do fato gerador (§ 4º, art. 21-C).

Nesse aspecto, o § 5º determina que a pessoa jurídica adquirente será responsável solidária com a pessoa jurídica indicada no *caput* art. 21-C, quando houver o enquadramento das hipóteses do § 1º, art. 21-C. Ao final, apesar de redundante, o § 6º ratifica que os serviços relacionados ao art. 21-C serão fixados pelo CZPE, segundo as indicações da NBS.

Os artigos subsequentes, são disposições da Lei nº 11.732/2008, com exceção do art. 25 que foi adicionado pela Lei nº 12.767/2012, além dos artigos 27 e 28 que fazem genuinamente parte da Lei nº 11.508/2007. Vale lembrar que os dispositivos vetados e revogados, por óbvio não foram elencados nesta narrativa.

O art. 22 registra que as sanções contidas na Lei da ZPE não prejudicam a aplicação de outras penalidades, principalmente as que estão relacionadas ao art. 76 da Lei nº 10.833/2003.

Os incisos I e II, do art. 23, consideram dano ao erário, para efeito de aplicação da pena de perdimento, na forma da legislação específica, a introdução: 1) no mercado interno, de mercadoria procedente de ZPE que tenha sido importada, adquirida no mercado interno ou produzida em ZPE, fora dos casos autorizados nesta Lei; e 2) em ZPE, de mercadoria estrangeira não permitida. Declara ainda o parágrafo único, do mesmo artigo, a aderência ao Decreto-Lei nº 1.455/1976 para efeitos de aplicação e julgamento da pena de perdimento.

O art. 25 faz menção da caducidade dos atos de criação das ZPEs autorizadas até o dia 13 de outubro de 1994, as quais não foram iniciadas as obras de implantação pela administradora e sem justificativas até a data de 31 de dezembro de 2015.

Por derradeiro, o art. 27 determina o início da vigência da Lei da ZPE na data da sua publicação, bem como no art. 28 foram revogados o Decreto-Lei nº 2.452/1988; a Lei nº 8.396/1992 e a Lei nº 8.924/1994; além do inciso II, do § 2º, do art. 14, da Medida Provisória nº 2.158-35/2001; e o inciso XVI, do *caput* do art. 88, da Lei nº 9.430/1996.

Ao final desta “reforma”, metaforicamente, percebe-se que ao longo desses anos a Lei da ZPE se transformou numa colcha de retalhos, cheia de remendos, pontos e costuras, muitas vezes redundantes, mas que se fizeram relevantes, ao passo que a política da ZPE no Brasil foi ganhando traços peculiares às experiências vivenciadas pelas pessoas que a compõem e direcionam suas atividades laborativas para o mercado externo.

Nessas circunstâncias, as inovações essenciais foram: 1) o fim do compromisso exportador, de no mínimo oitenta por cento de toda a produção, restando autorizada a venda dessa mercadoria não apenas ao comércio internacional, mas também para todo território

brasileiro, contanto que sujeita à tributação para que seja evitada a presença da concorrência desleal; 2) a permissão para empresas comerciais exportadoras estarem a frente das intermediações negociais relacionadas as exportações de produtos fabricados nas ZPEs; 3) anuência para que estabelecimentos prestadores de serviços possam operar com os incentivos fiscais e demais benefícios, desde que sua atividade seja destinada ao exterior ou em casos de vinculação contratual com alguma das indústrias já instaladas na ZPE; 4) as áreas das ZPEs poderão ser descontínuas, respeitando-se a distância estipulada na Lei; 5) as companhias amparadas pelo regime têm o direito de constituir filiais fora do perímetro da ZPE, desde que este empreendimento auxiliar seja, exclusivamente, direcionado para funções gerenciais, bem como de apoio administrativo ou técnico; e 6) por fim, a vigência desse tratamento pode ser prorrogado pelo período adicional de até 20 (vinte) anos.

Com a finalização da explanação de cada artigo vigente e com o apontamento das inovações essenciais, cabe retomar o que foi anunciado no início deste tópico, quanto a sistemática jurídica em que a Lei nº 11.508/2007 está submergida, uma vez que seus incentivos podem ser potencializados a depender do Estado ou do Município em que a ZPE esteja implementada.

Tomando por base, a ZPE Ceará²⁸⁶, tema do último seguimento deste capítulo, tem-se na atualidade os incentivos tributários, cambiais e administrativos que foram distribuídos e organizados na Tabela 2.

Com o amparo do aporte teórico do primeiro capítulo, unido a apresentação da experiência prática de vários países no mundo, frente aos resultados econômicos das ZEEs, especialmente no caso chinês, entende-se como esses projetos serviram de inspiração para que o Brasil percorresse o tortuoso caminho legislativo de implementação das ZPEs em seu território.

O lapso temporal entre o demorado processo legislativo e a execução prática das ZPEs brasileiras, resultou numa política extrafiscal que, em sua gênese, já nasceu ultrapassada e por esse motivo o seu marco legal teve que ser reformulado para que o regime tributário, cambial e administrativo, mencionado na Tabela 2, continuasse atrativo para o capital estrangeiro e, conseqüentemente, tenha o seu potencial econômico alavancado em todo o país.

²⁸⁶ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE/CE). **Benefícios**. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/beneficios/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

Tabela 2 – Incentivos tributários, cambiais e administrativos das ZPEs e o caso da ZPE Ceará

INCENTIVOS CAMBIAIS	INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS		
	FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS
<p>1) Liberdade Cambial: As empresas podem manter no exterior, permanentemente, 100% das divisas obtidas nas suas exportações; fora de uma ZPE, essa faculdade não é garantida em lei, dependendo da resolução do Conselho Monetário Nacional.</p> <p>2) A possibilidade de realização de investimentos, aplicações financeiras ou pagamento de obrigações do exportador com recursos mantidos no exterior.</p> <p>3) Redução do impacto da variação cambial das operações realizadas com empresas do exterior.</p>	<p>1) Incidentes na aquisição de bens, insumos e serviços oriundos do Mercado Nacional (Interno): suspensão de IPI; PIS/Pasep e Cofins.</p> <p>2) Incidentes na aquisição de bens, insumos e serviços oriundos do Mercado Externo (Importação): suspensão de II, IPI, PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação, FRMM.</p>	<p>1) Isenção do ICMS (Decreto Estadual 33.251/2019):</p> <p>1.1) Nos bens e mercadorias para utilização em processo de industrialização de produtos a serem exportados;</p> <p>1.2) Na prestação de serviço de transporte intermunicipal e interestadual;</p> <p>1.3) No diferencial de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado.</p>	<p>1) Possibilidade de redução do ISS e IPTU.</p>
INCENTIVOS ADMINISTRATIVOS	ACRÉSCIMOS NO CASO DA ZPE/CE		
<p>1) Dispensa de Licenças: Dispensa de licenças ou autorizações de órgãos federais nas operações de comércio exterior, que não sejam associadas aos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional ou de proteção ao meio ambiente.</p> <p>2) Segurança Jurídica: Os benefícios concedidos (Serviços, Insumos e Ativos) são garantidos pelo período de 20 anos (prorrogável), independentemente de alterações futuras na legislação ou mudanças políticas e econômicas a que o País estiver suscetível.</p> <p>3) Fim do Compromisso Exportador: Extinção do compromisso exportador que limitava o faturamento para o mercado interno a 20%. Na venda para o mercado interno, será necessário pagamento de todos os tributos suspensos na aquisição dos seus respectivos insumos, o que não implicará na renúncia ao regime.</p>	<p>1) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE): redução de até 75% do IRPJ.</p>	<p>1) Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI): Incentivo de até 75% de isenção do ICMS próprio, gerado na produção industrial, por 10 anos, (prorrogáveis);</p> <p>1.1) Programas:</p> <p>1.1.1) PROVIN – Programa de Incentivos ao Desenvolvimento Industrial;</p> <p>1.1.2) PCDM – Programa de Incentivos às Centrais de Distribuição de Mercadorias;</p> <p>1.1.3) PIER – Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis;</p> <p>1.1.4) PROADE – Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (99%);</p> <p>1.1.5) FDCV – Fundo de Desenvolvimento do Comércio Varejista;</p> <p>1.1.6) IMEMPI – Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matéria Prima e Insumos.</p>	<p>1) Possibilidade de redução do ISS e IPTU.</p>

Fonte: ZPE CEARÁ.

Apesar da ZPE Ceará ter sido construída no auge desse contexto legislativo retrógrado e aderente à Lei nº 11.508/2007, existiram fatores e peculiaridades locais que possibilitam o seu êxito econômico, antes mesmo da modernização acarretada pela Lei 14.184/2021, os quais, a seguir, serão apreciados.

3.5 A relação da ZPE Ceará com o CIPP e a CSP

A economia cearense tem se transformado após a metade do século XX, deixando de ser predominantemente agropastoril para explorar outros setores como o de serviços e de atividades industriais²⁸⁷, através das quais as lideranças empresariais e o Estado têm se

²⁸⁷ LIMA, Gerlene Eugenia Melo de. **Incentivos fiscais do ICMS e as importações dos estados brasileiros: impactos da resolução do senado federal nº 13/2012 sobre a guerra fiscal dos portos.** 2017. 66f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017. p. 27. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28974/1/2017_dis_gemlima.pdf. Acesso em: 25 jun.

modernizado, mediante políticas destinadas à atração de investimentos e na tentativa de estender suas ações negociais ao mercado externo.²⁸⁸

Essa dinâmica econômica pautada no desenvolvimento industrial cearense teve grande impulso no período de 1970 a 1980.²⁸⁹ Nas décadas seguintes, com o crescimento desordenado e o consequente inchaço dos centros urbanos e industriais, os governantes tiveram que pensar em medidas orientadas por “um esforço autóctone e de integração do interior com a economia do Estado”²⁹⁰, pretendendo-se gerar desenvolvimento econômico local, regional e estadual, como uma “espécie de globalização da economia estadual com benefícios para todos”²⁹¹.

Visando atender a essa demanda interna e global, o Estado do Ceará iniciou um projeto grandioso voltado a criação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) que passou por diversos estudos técnicos e demora na execução, por conta da necessidade de investimento elevado que, de início, foi planejado para receber uma refinaria²⁹² e uma siderúrgica.²⁹³

A maturação da ideia para edificar um terminal portuário no Pecém advém de longa data. Em síntese, a pesquisa para a construção do porto teve origem em março de 1995, com a vinda dos navios da Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil, Sírius e Canopus, para levantamentos técnicos na costa do Ceará.²⁹⁴

No segundo semestre de 1995, foi estruturada a concepção do CIPP e a elaboração dos projetos básicos de engenharia. Em 29 de maio de 1996, deu-se início às obras *offshore*²⁹⁵ de edificação do Terminal Portuário do Pecém (TPP), as quais foram concluídas em 31 de

2022.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 28.

²⁸⁹ LEITE, Pedro Sisnando. A fase histórica de transição da Indústria do Ceará. In: Pedro Jorge Ramos Viana, Walfrido Salmite Filho, Nazareno Albuquerque (Org.). **História da industrialização da região metropolitana de Fortaleza**: de Paulo Afonso a Pecém – 50 anos de desenvolvimento industrial do Ceará. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015. p. 117.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 118.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 118.

²⁹² Os projetos relacionados à refinaria foram descontinuados e a área reservada para este fim será ocupada pelas empresas que farão parte da Hub de Hidrogênio Verde (H2V).

²⁹³ LIMA, Gerlene Eugenia Melo de. **Incentivos fiscais do ICMS e as importações dos estados brasileiros**: impactos da resolução do senado federal nº 13/2012 sobre a guerra fiscal dos portos. 2017. 66f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017. p. 28. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28974/1/2017_dis_gemlima.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

²⁹⁴ RODRIGUES, Maria do Socorro Costa; SOUSA FILHO, Luciano Moreira de. **Pecém**: uma trajetória portuária. Fortaleza: Sebrae/Ce, 2007. p. 182. Disponível em: <https://wp2.complexodopecem.com.br/museu/trajetoria.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

²⁹⁵ “Offshore” significa *afastado da costa* em português. (ENCICLOPÉDIA SIGNIFICADOS. **Offshore**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/?s=offshore>. Acesso em: 30 set. 2023).

outubro de 2001 e sua inauguração ocorreu em 28 de março de 2002²⁹⁶, como demonstrado nas Figuras 2 a 7.

Figuras 2 e 3 – Ponta do Pecém antes e depois da execução das obras *offshore* do porto (dez./1998)



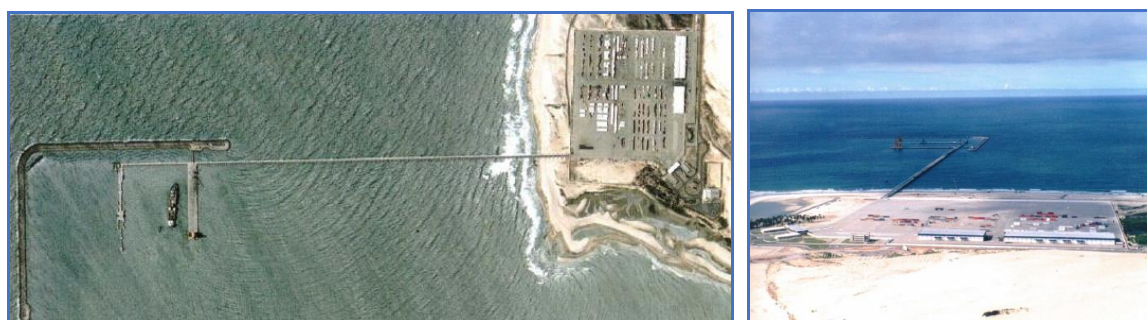
Fonte: RODRIGUES; SOUSA FILHO, 2007, p. 120 e 189.

Figuras 4 e 5 – Terminal Portuário do Pecém concluído (2002)



Fonte: RODRIGUES; SOUSA FILHO, 2007, p. 190.

Figuras 6 e 7 – Terminal Portuário do Pecém em operação (2003)

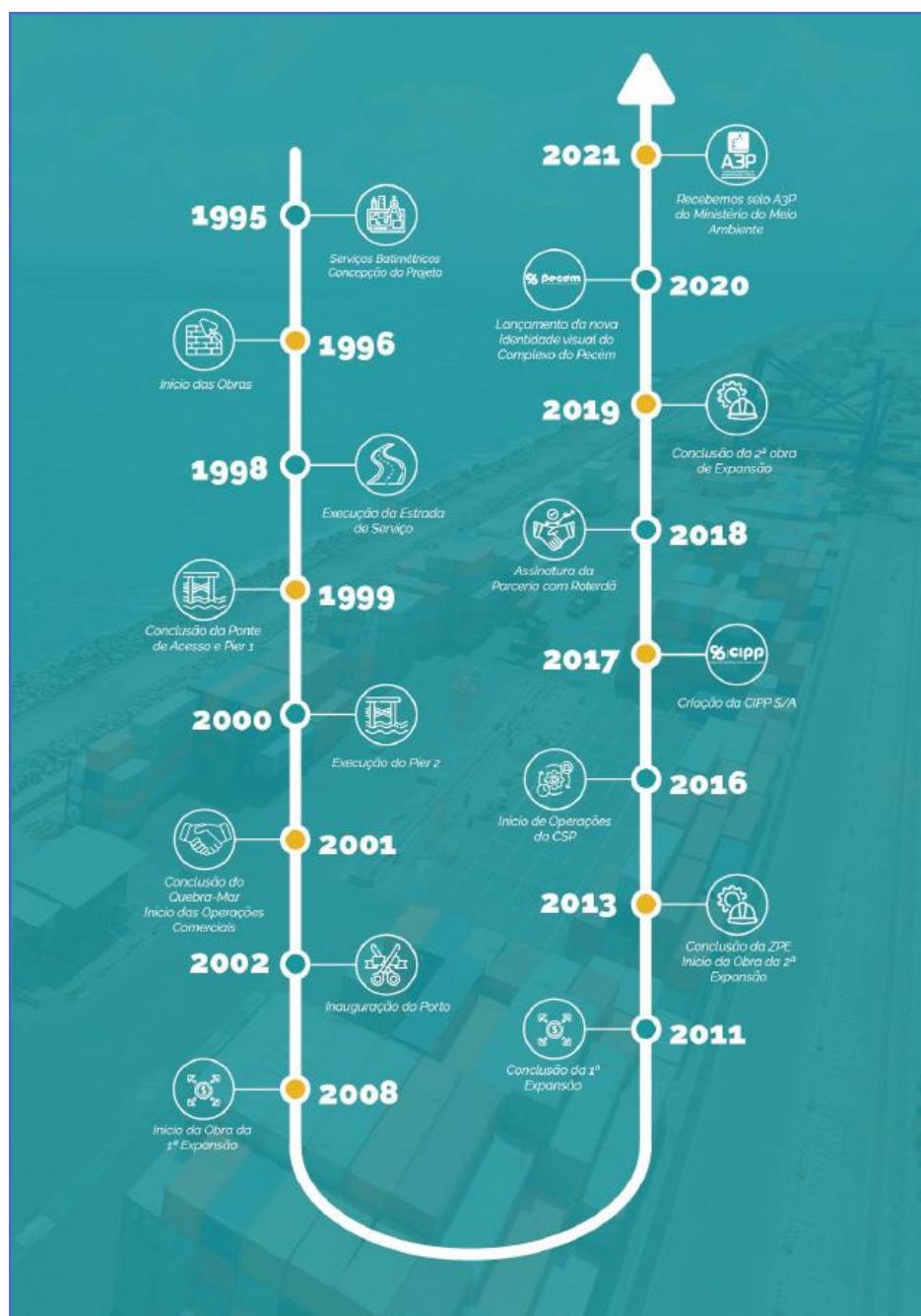


Fonte: RODRIGUES; SOUSA FILHO, 2007, p. 191.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 182.

Com a inauguração do porto, o estado do Ceará ingressou com maior efetividade nas disputas comerciais locais e fora do país, acarretando a sua contínua ampliação (Figura 8), em virtude do aumento das demandas de seus clientes que detêm compromissos mínimos de movimentação e, conseqüentemente, tem gerado o crescente número de linhas (rotas) regulares de navegação no segmento de contêineres.²⁹⁷

Figura 8 – Cronologia do CIPP



Fonte: CIPP, 2021, p. 20.

²⁹⁷ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 10. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

No setor de transporte marítimo de cabotagem, o porto possui 6 (seis) linhas regulares, nas quais atuam três empresas brasileiras (Aliança, Login e Mercosul-line), existindo, ainda, mais três linhas de longo curso, tendo à frente os armadores Hamburg-Süd e MSC que são responsáveis por realizar o transporte internacional de cargas containerizadas para os mercados dos Estados Unidos e da Europa.²⁹⁸

Com posição geográfica privilegiada e infraestrutura moderna, o CIPP oferece aos seus parceiros comerciais o aumento da sua escala global de negócios, rapidez e preços competitivos, por meio da redução dos custos advindos na economia de tempo (Figura 9) entre o trânsito dos navios e a finalização da entrega dos produtos.²⁹⁹

Figura 9 – Tempo de trânsito de navio



Fonte: CIPP, 2018, p. 38.

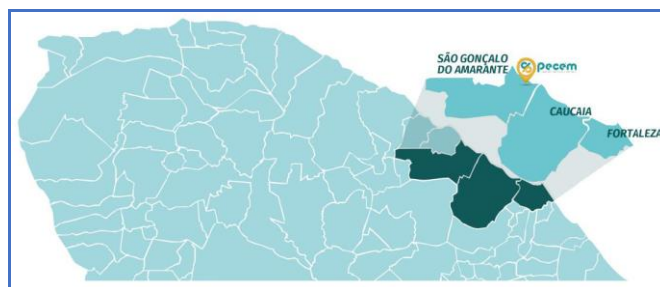
Localizado³⁰⁰ entre os municípios de São Gonçalo do Amarante (SGA) e Caucaia (Mapa 5), além de estar situado no litoral oeste do Estado do Ceará e dentro da Região Metropolitana de Fortaleza (Mapa 6) com cerca de 54 quilômetros de distância da capital, ocupa área industrial de aproximadamente 13 mil hectares.³⁰¹

Mapa 5 – Localização do CIPP entre os municípios de São Gonçalo do Amarante e de Caucaia



Fonte: CAVALCANTE, 2019, p. 02.

Mapa 6 – Localização do CIPP na Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: CELA, 2023, p. 18.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

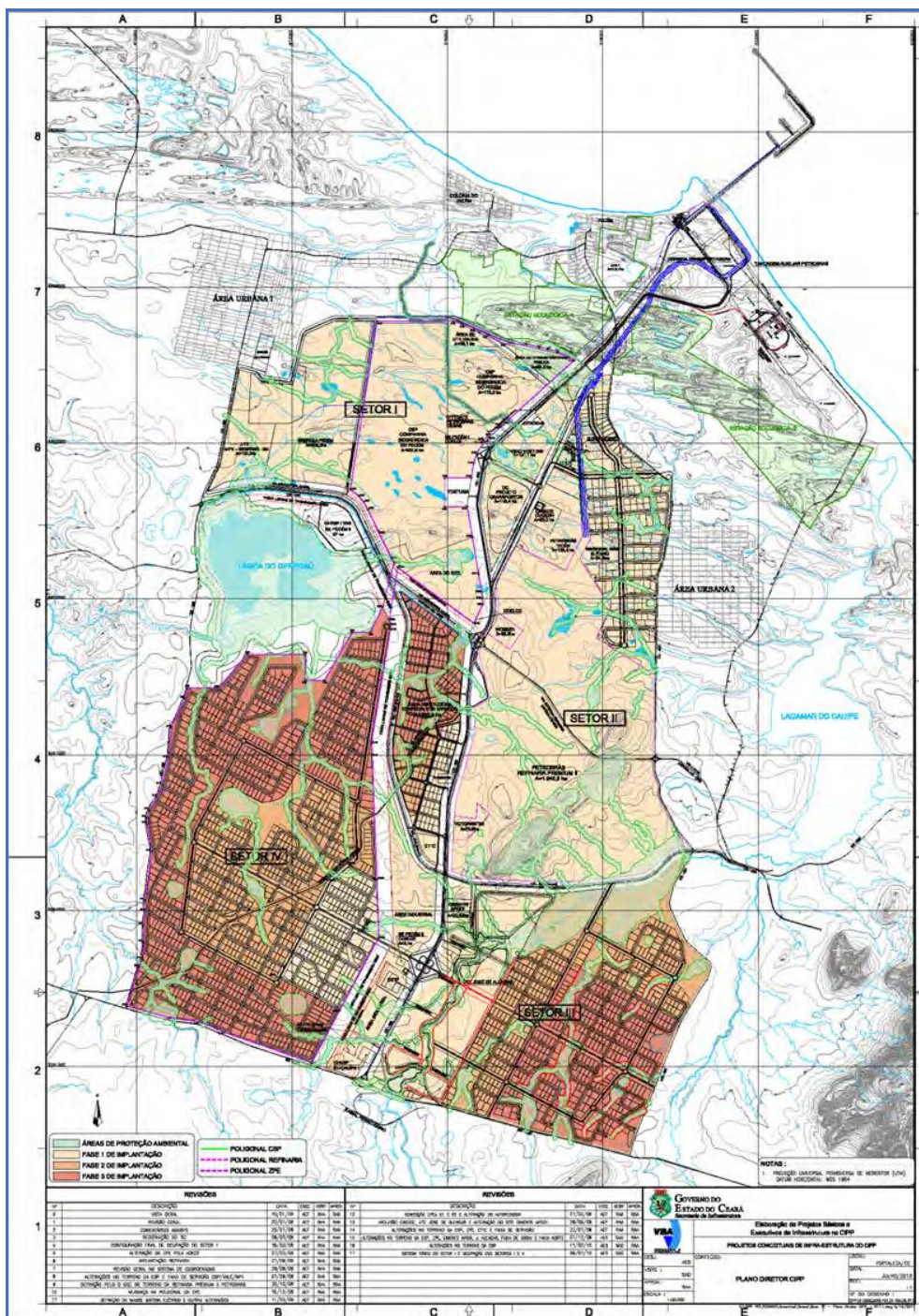
²⁹⁹ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2018**. 2018. p. 38. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³⁰⁰ Endereço: Esplanada do Pecém, s/n, Pecém, São Gonçalo do Amarante, Ceará. CEP: 62670-000.

³⁰¹ CIPP, *op. cit.*, p. 07.

Em seu plano diretor (Figura 10), o CIPP teve o seu espaço dividido em quatro setores: 1) destinado às termelétricas e à Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP); 2) à refinaria e o pólo petroquímico; 3) à área industrial; e 4) à sede institucional, aos serviços e à ZPE Ceará.³⁰²

Figura 10 – Plano diretor industrial do CIPP



Fonte: ALECE, 2013, p. 44.

³⁰² COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). Relatório de sustentabilidade 2018. 2018. p. 07. Disponível em: <https://www.complexodepecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

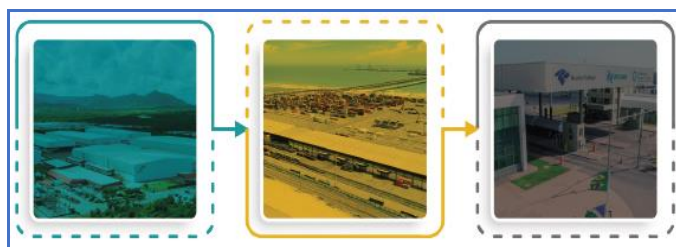
Denominada como Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP S/A), foi constituída na forma de sociedade anônima de economia mista do Estado do Ceará, alicerçada pela Lei Estadual nº 12.536, de 22 de dezembro de 1995, a qual sofreu modificações pela Lei Estadual nº 16.372, de 11 de outubro de 2017, sendo regida pela legislação das sociedades por ações e pelo seu Estatuto Social.³⁰³

O Governo do Ceará amparado pela Lei de Modernização dos Portos e tendo por objetivo assegurar, de forma adequada, a infraestrutura e a modelagem portuária indispensáveis à sustentabilidade do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) e do Parque Industrial do Estado, tomou a decisão de explorar atividades do gênero portuário, tendo como modalidade o Terminal Portuário de Uso Privativo Misto.³⁰⁴

Dessa maneira, o Terminal Portuário do Pecém (TPP) movimenta cargas próprias e de terceiros, entretanto seu proprietário continua sendo o Estado do Ceará. Vale ressaltar, que anterior a Lei Estadual nº 16.372, de 11 de outubro de 2017, sua razão social era Companhia de Integração Portuária do Ceará (Cearáportos) e com a referida lei também foram alterados o seu objeto social e a sua vinculação governamental.³⁰⁵

Contudo, foram mantidas a sua personalidade jurídica, a atuação como sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa. Tais mudanças foram realizadas em prol da ampliação do seu objeto social, pois ficou responsável por administrar, operar, explorar e desenvolver tanto o Porto do Pecém, quanto a zona industrial adjacente e a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE Ceará) (Figura 11), transfigurando-se, portanto, no Complexo Industrial e Portuário do Pecém (Figura 12).³⁰⁶

Figura 11 – Área Industrial, Terminal Portuário e Zona de Processamento de Exportação



Fonte: CIPP, 2020, p. 09.

³⁰³ *Ibid.*, p. 06.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 06.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 06.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 06-07.

Figura 12 – Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP)



Fonte: SDE, 2021, p. 11.

O CIPP foi estruturado para dar suporte as demandas empresariais e da indústria de base, com escopo ligado às atividades de siderurgia, refino de petróleo, petroquímica e de geração de energia elétrica.³⁰⁷ Para tanto, contém pátio de armazenagem de 380.000 m², com 02 armazéns com área total de 16.250 m² (armazém 1 – 6.250 m² e armazém 2 – 10.000 m²), 888 tomadas para plugagem de contêineres refrigerados e mais 120 *power packs*.³⁰⁸

O TPP é caracterizado como porto *offshore*, dispondo de um quebra-mar em “L” (Figura 13), com comprimento total igual a 2,7 km. Esse aspecto contribui para que o porto mantenha maiores profundidades naturais, evitando com isso atividades de dragagem. Suas instalações de atracação e desatracação estão divididas em: Píer 1 (Berços 1 e 2); Píer 2 (Berços 3 e 4); e TMUT (Berços 5, 6, 7, 8, 9 e 10) que estão posicionados, respectivamente, a cerca de 1.789 m, 2.143 m e 2.502 m da costa litorânea.³⁰⁹

Figura 13 – Terminal Portuário do Pecém (TPP)



Fonte: CIPP, 2020, p. 09.

No Porto do Pecém transitam vários tipos de cargas, a exemplo de granéis sólidos, granéis líquidos, contêineres e carga geral. Diariamente no TPP são feitos embarques e desembarques: 1) de matérias primas siderúrgicas (minério de ferro e carvão mineral); 2) de produtos siderúrgicos acabados (chapas planas e bobinas) e semiacabados (placas de aço); 3) de fertilizantes e cereais em granel; 4) de contêineres; 5) de graneis líquidos e gasosos; e 6) de cargas de projeto e superdimensionadas não containerizadas.³¹⁰

Ademais, o porto detém áreas segregadas: *export*, *import*, cabotagem, IMO e carga

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 05.

³⁰⁸ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2019**. 2019. p. 09. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³⁰⁹ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 07. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³¹⁰ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. p. 07. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

geral, 6 balanças (2 na entrada e 4 no pátio), portaria de acesso ferroviário, rodoviário, *scanner* e correia transportadora de granéis sólidos (Figura 14), com extensão total de 7 km que interliga o berço interno do TSID até o ponto de entrega no CIPP.³¹¹

Figura 14 – Correia transportadora

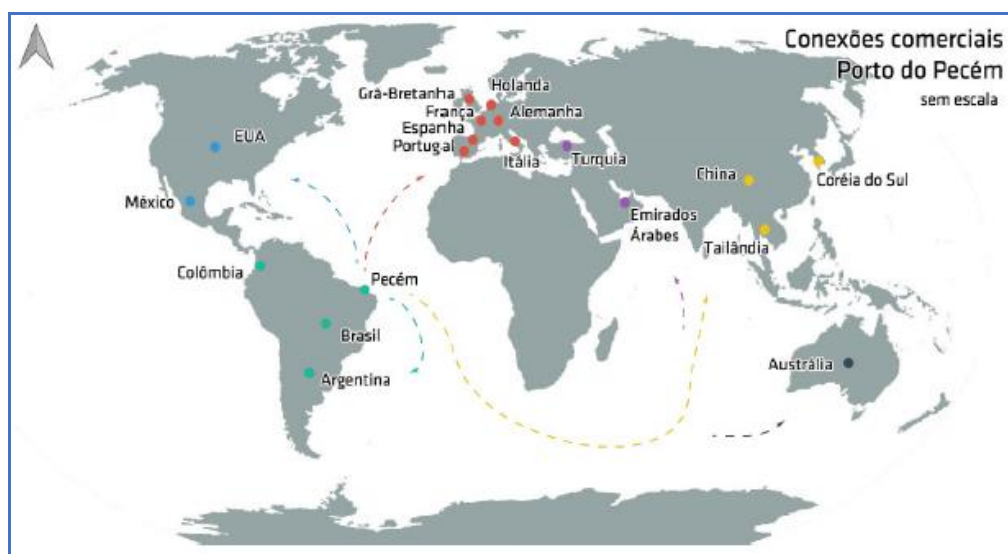


Fonte: CEPAL, 2020, p. 05. (Dados da CSP).

Também existem no TPP edificações reservadas à sua administração e às autoridades Estaduais e Federais, com infraestrutura mínima no seu entorno que contém estradas, água, efluentes, gás, energia, telecomunicações e rede de dados preparada para receber a instalação de novos negócios e investimentos.³¹²

Esse conglomerado produtivo e de serviços tem colocado o Ceará em evidência, diante das comercializações internacionais (Mapa 7), as quais tem colaborado positivamente para o crescimento econômico do Estado.

Mapa 7 – Conexões do Porto do Pecém no comércio exterior



Fonte: CAVALCANTE, 2019, p. 07.

³¹¹ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2019**. 2019, p. 10. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³¹² *Ibid.*, p. 09-10.

Recentemente, em 2021, registrou-se a maior movimentação da história do TPP, com total acumulado de 22.400,202 toneladas, unido a movimentação acumulada de contêineres com a marca de 410.557 TEUs. Em outras palavras, esses valores equivalem ao crescimento geral de 41%, se comparado com o mesmo período em 2020 que totalizou o quanto de 15.930,483. E dentro desse montante, merece destaque as exportações de frutas endereçadas ao continente europeu, uma vez que essas movimentações colocaram o Brasil novamente na liderança de embarques deste tipo de produto.³¹³

Tamanho é a expansão dessas relações comerciais que, em 2023 (Tabela 3), o CIPP conta com 30 organizações empresariais distribuídas em 21 industriais; 06 empreendimentos de serviços logísticos e *depots* (depósitos); e 03 empresas em instalação. Em paralelo, tem-se a assinatura de mais 30 protocolos de intenção, vinculados ao Hub de Hidrogênio Verde (H2V), através dos quais os interessados já firmaram compromisso prévio com o Estado do Ceará.³¹⁴

Tabela 3 – Empresas que compõem o CIPP e protocolos de intenção (2023)

EMPRESAS QUE COMPÕEM O CIPP			HUB DE HIDROGÊNIO VERDE
21 INDÚSTRIAS	06 DE SERVIÇOS LOGÍSTICOS E <i>DEPOTS</i>	03 EM INSTALAÇÃO	30 PROTOCOLOS DE INTENÇÃO ASSINADOS COM O CEARÁ
Aço Cearense; Aeris Energy; Cimento Apodi; ArcelorMittal; DSM; EDP; Enel; Eneva; Gerdau Silat; Hydrostec; Jotadois Prefabrick; Matsuda Ceará; Mizu Cimentos; Ourofétil; Phoenix Services; Polimix Concreto; Roca Cerâmica; Sudamin Remafra; TermoCeará; Votorantim; Cimentos; White Martins.	Daniel Transportes; Grupo Cordeiro; Termaco; TB Transportes; Terminal Multimodal de Cargas (TMC); VLI Logística.	Eternit (produção de telhas de fibrocimento); Truck Center Pecém (serviços logísticos); Unilink (serviços logísticos).	Enegix Energy; White Martins; Qair; Fortescue; Eneva; Diferencial; Hytron; H2helium; Neoenergia; Engie; Transhydrogen Alliance; Linde; Total Eren; AES Brasil; Cactus Energia Verde; Casa dos Ventos; H2 Green Power; Nexway; Enel Green Power; HDF; Mitsui; ABB; Gold Wind; Alupar; Mingyang Smart Energy; Spic; Gansu Science & Technology Investment; Platform Zero (Complexo do Pecém + 13 instituições de cinco países); Green Hydrogen Corridor (Complexo do Pecém, AES Brasil, Casa dos Ventos, Nexway, Havenbedrijf Rotterdam, Fortescue e EDP); Voltaia.

Fonte: ANUÁRIO DO CEARÁ, 2023, p. 380 e 395.

³¹³ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 10. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³¹⁴ ANUÁRIO DO CEARÁ. **Anuário do Ceará 2023-2024**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2023. p. 380. Disponível em: <https://www.anuarioceara.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2023.

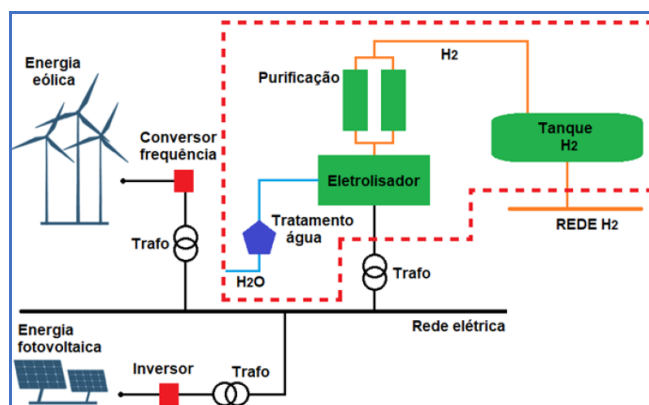
Ainda, em 2021, o CIPP firmou Termo de Cooperação Técnica com o Porto e Zona Franca de Sohar, localizado em Omã, no Oriente Médio. Vale lembrar que ambos os portos possuem como acionista o Porto de Roterdã, o que ampliam ainda mais o intercâmbio de experiências, melhores práticas e a prospecção de novos negócios internacionais.³¹⁵

A intenção do CIPP com a promoção do acordo com Sohar está relacionado às ações colaborativas que serão desempenhadas, mediante operações marítimas e logísticas globais, os quais terão objetivos compartilhados, quais sejam: 1) a exploração conjunta de oportunidades de negócios; 2) o intercâmbio de conhecimentos; e 3) o desenvolvimento de tecnologias para Hidrogênio Verde (H2V) e outras energias renováveis.³¹⁶

A respeito do H2V, no mesmo ano, o governo cearense junto com a Federação das Indústrias do Ceará (FIEC), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Complexo do Pecém (CIPP S/A) lançaram o HUB do Hidrogênio Verde. Tal combustível é produzido por meio de fontes de energia renováveis, fabricado através da eletrólise da água, sem emissão de CO₂.³¹⁷

A cadeia produtiva do H2V (Figura 15), como supracitado, é permeada pela produção do hidrogênio através do processo de eletrólise da água, em que a energia elétrica utilizada na eletrólise precisa ser proveniente de fontes renováveis de energia, tendo como principais a solar fotovoltaica e a eólica.³¹⁸

Figura 15 – Organograma técnico geral para produção de Hidrogênio Verde



Fonte: GIZ; H2BRASIL; MME, 2022, p. 10.

³¹⁵ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 17. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

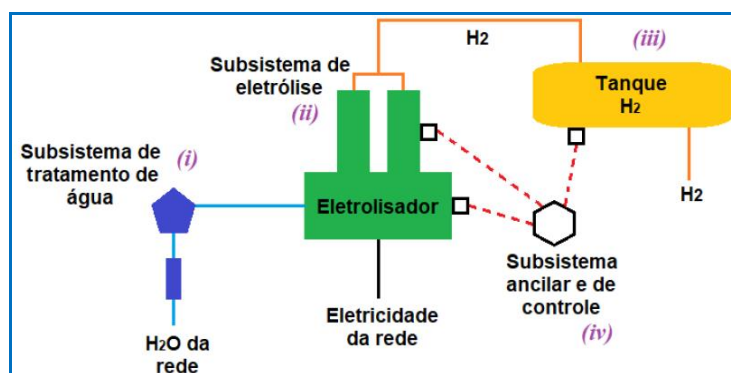
³¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

³¹⁸ DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ); MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Avaliação do potencial da indústria brasileira para o desenvolvimento da cadeia de valor do Hidrogênio Verde com foco no Estado do Ceará**. Relatório 2 - Caracterização e potencial de produção nacional dos principais componentes da cadeia produtiva de H2V. Cooperação Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: H2Brasil - Expansão do Hidrogênio Verde, 2022. p. 10. Disponível em: <https://www.ceara2050.ce.gov.br/artigos-e-publicacoes/categorias/64/diagnostico>. Acesso em: 26 out. 2023.

O equipamento responsável pela eletrólise é um eletrolisador (Figura 16) que usa a eletricidade renovável para separar as moléculas de água em oxigênio e hidrogênio, acarretando na liberação de uma quantidade de calor no meio ambiente, em um sistema subdividido conforme a função dos seus principais componentes: 1) subsistema de tratamento de água; 2) subsistema de eletrólise; 3) o tanque de hidrogênio (H₂); e 4) subsistema ancilar e de controle.³¹⁹

Figura 16 – Componentes do sistema de produção de Hidrogênio Verde



Fonte: GIZ; H2BRASIL; MME, 2022, p. 11.

Com o referido arranjo tecnológico, o Ceará visa se tornar um *player* global na produção, exportação e distribuição de H₂V direcionado ao uso dos diversos setores da economia, como indústria e transporte, objetivando a redução dos níveis globais de CO₂ e a geração de condições socioeconômicas favoráveis por intermédio do desenvolvimento tecnológico e ambiental.³²⁰

É nesse contexto de ebulição tecnológica, de investimentos, infraestrutura e de relações negociais do CIPP que a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE CE) está inserida, de acordo com a Mapa 8.

Ressalta-se que, em novembro de 2021, a ZPE Ceará concluiu as obras de expansão do Setor II (Figura 18 e Mapa 9), compreendendo 23 hectares de área total, com a divisão de pequenos e médios lotes que possuem condições para receber a instalação de grandes, pequenos e médios empreendimentos industriais.³²¹

Os lotes industriais (Figura 17) são compostos de infraestrutura básica como vias de acesso principal e secundárias, iluminação, fibra ótica e circuito fechado de tv, os quais serão explorados comercialmente através da modalidade de cessão de uso onerosa, em especial

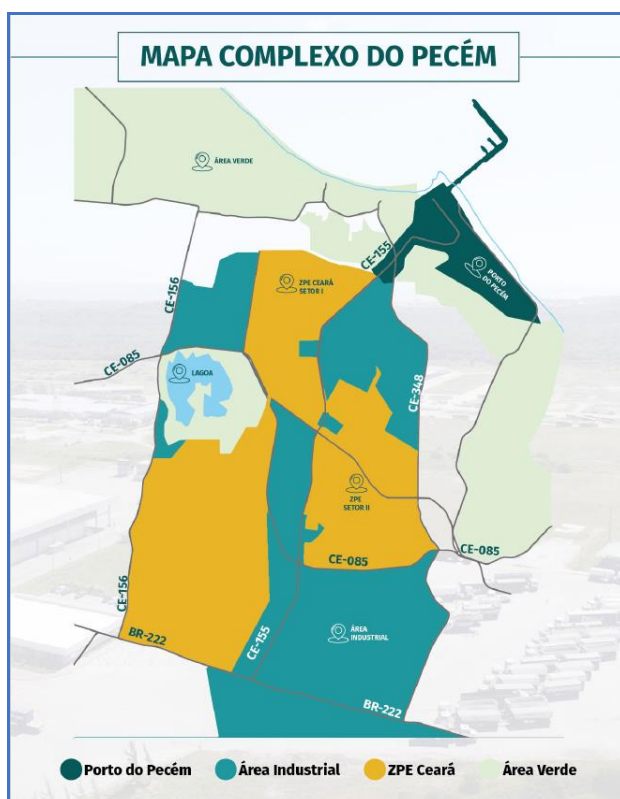
³¹⁹ *Ibid.*, p. 10-11.

³²⁰ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021, p. 16. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³²¹ *Ibid.*, p. 16.

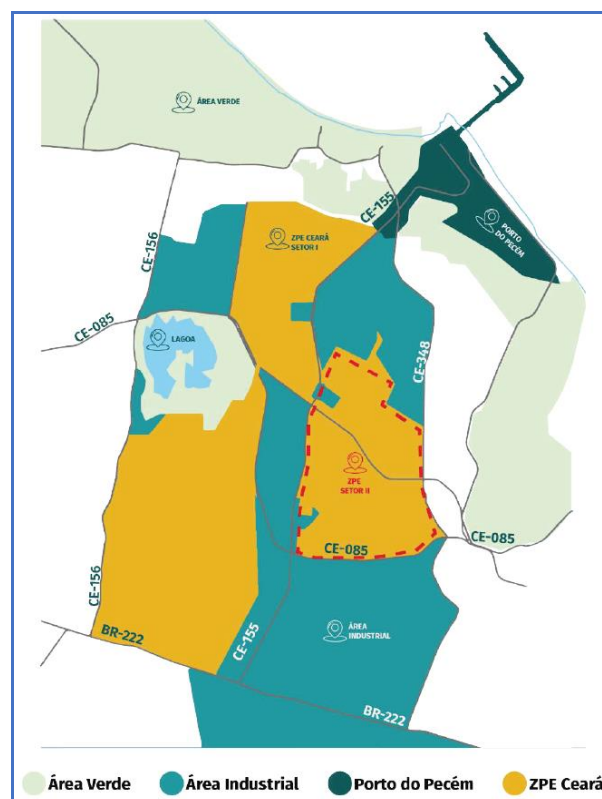
pelas empresas que farão parte do Hub cearense denominado de H2V.³²²

Mapa 8 – Complexo do Pecém



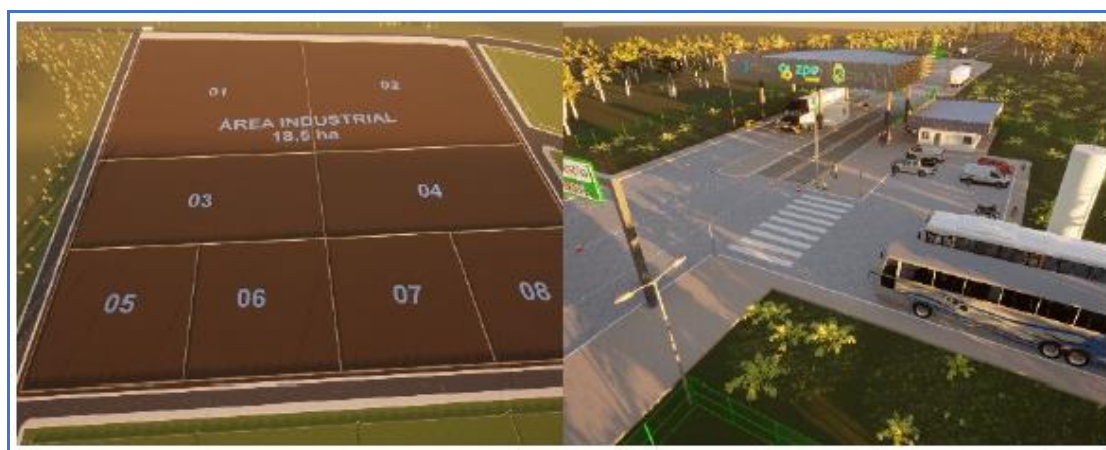
Fonte: CIPP, 2021, p. 18.

Mapa 9 – Expansão da ZPE Ceará



Fonte: ZPE CE, 2021, p. 07.

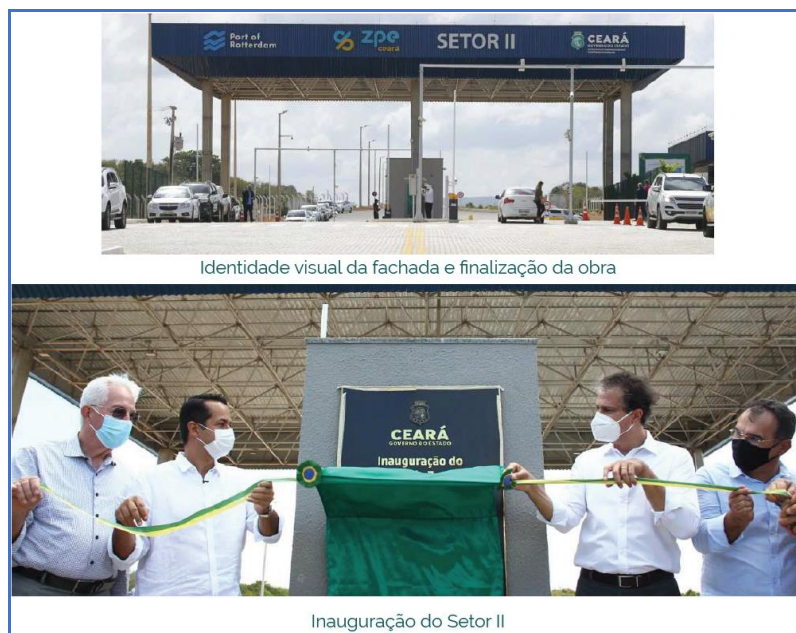
Figura 17 – Fase de expansão da ZPE Ceará



Fonte: CIPP, 2020, p. 09.

³²² COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 16. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

Figura 18 – Fachada e inauguração do Setor II da ZPE Ceará (2021)



Fonte: ZPE CE, 2021, p. 22.

Como identificado nos Mapas 8 e 9, a ZPE Ceará está situada entre os setores I e IV do CIPP, ocupando uma área bruta de 4.271 hectares, o que a coloca no patamar da maior ZPE do Brasil no que tange ao tamanho de sua área.³²³

Encontra-se em operação desde 2013 (Figura 19) e de acordo com o parágrafo único, do art. 1º da Lei 11.508/2007 é compreendida como uma área de livre comércio com o exterior, composta por empresas voltadas à produção de bens que serão comercializados no exterior, bem como a prestação de serviços ligados à industrialização das mercadorias e/ou a prestação de serviços destinados, exclusivamente, para o mercado internacional, sendo considerada juridicamente como zona primária para efeito de controle aduaneiro.³²⁴

O regime é um importante instrumento de política industrial focado em (Figura 20): 1) aumentar o valor agregado das exportações brasileiras; 2) melhorar a sua competitividade; 3) gerar emprego e renda; 4) difundir novas tecnologias; e 5) promover o desenvolvimento econômico e social.³²⁵

³²³ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 47. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

³²⁴ BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11508.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

³²⁵ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. p. 08. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

Figura 19 – Fachada da ZPE Ceará (2013)



Fonte: CEPAL, 2020, p. 05. (Dados da CSP).

Figura 20 – Vetores de atuação da ZPE Ceará



Fonte: ZPE CE, 2021, p. 06.

No seu projeto inicial, a ZPE Ceará estava localizada apenas no distrito do Pecém, em São Gonçalo do Amarante, sendo expandida também para o município de Caucaia, após a inauguração do Setor II. Contudo, sua trajetória histórica começou em 1988, com o Decreto nº 96.990, no qual tinha Maracanaú como região escolhida para o seu estabelecimento que por conta de vários fatores, a exemplo de obstáculos em relação à infraestrutura e à ausência de

regulação, o programa não teve como avançar nos seus moldes primários.³²⁶

Concomitante a esse acontecimento, o Porto do Pecém foi construído e a partir de negociações com a recém formada Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), o Estado do Ceará requereu junto ao Governo Federal, em 2009, a realocação da ZPE para o CIPP, agora em SGA, sancionada pelo Decreto Federal de 16 de junho de 2010³²⁷, sendo este alterado, conforme aponta o autor Elisberg Lima³²⁸, pelo Decreto de 04 de maio de 2016³²⁹

Por conseguinte, foi criada a Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém S.A. que no futuro foi denominada de Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE do Ceará), por meio da Lei nº 14.794, de 22 de setembro de 2010.³³⁰

A decisão para a referida transferência foi tomada em conjunto entre setor público e privado, em que, no início dos anos 2000, a empresa coreana Dongkuk, a italiana Danieli e a mineradora brasileira Vale, com apoio dos governos estadual, federal e atuação do BNDES Participações S.A, fizeram a primeira tentativa para implementar uma siderúrgica no Ceará (Ceará Steel).³³¹

A intenção era utilizar a tecnologia de redução direta com gás natural distribuído pela Petrobrás como fonte energética, ao invés do carvão mineral, porém a crise do gás na Bolívia

³²⁶ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 19. **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

³²⁷ BRASIL. **Decreto Presidencial**, de 16 de julho de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12646.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

³²⁸ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil:** zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 162. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³²⁹ BRASIL. **Decreto Presidencial**, de 04 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14380.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

³³⁰ “Após a devida formalidade de criação em nível federal, coube à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará autorizar o Poder Executivo Estadual a constituir a Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação de Pecém S.A. – EMAZP, mediante a Lei nº. 14.794, de 22 de setembro de 2010. Com alterações da estrutura da administração estadual pela Lei nº. 16.710, de 21 de dezembro de 2018, a EMAZP passa a ser denominada de Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, passando à condição de subsidiária integral da Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A. – CIPP S.A.” (LIMA, *op. cit.*, p. 162-163).

³³¹ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 19. **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

obrigou a Petrobrás a desfazer o contrato de fornecimento ao preço preestabelecido, o que inviabilizou a implantação da Ceará Steel.³³²

Apesar das dificuldades relatadas acima, as negociações entre o Governo do Estado do Ceará, o Governo Federal e as empresas Dongkuk e Vale continuaram e no final de 2007, ambas assinaram um Protocolo de Intenções com o Ceará para começar a execução de estudos de viabilidade para a construção da almejada siderúrgica.³³³

Desse modo, em 2008, foi constituída a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) por meio da *joint venture*³³⁴ entre a Vale e a Dongkuk, as quais conduziram os estudos necessários a partir da nova configuração do processo produtivo, mediante o uso do carvão mineral³³⁵ que resultou na assinatura de um Memorando de Entendimento, através da Lei nº 14.456, de 2 de setembro de 2009, firmado compromissos mútuos entre o estado, município e as empresas citadas para construir e implantar um complexo siderúrgico integrado no CIPP.³³⁶

No acordo restou discriminado que o estado concederia: 1) o diferimento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) durante a fase de construção, operação e expansão pelo prazo de 30 anos sobre aquisições de bens, máquinas, equipamentos, partes, peças, componentes, ferramentas, estruturas metálicas, instalações, matérias-primas, materiais intermediários e materiais de embalagem adquiridas no Ceará ou no exterior que forem direcionadas, exclusivamente, ao estabelecimento da CSP e para o seu processo produtivo; 2) e o diferencial de alíquotas nas aquisições, fora do estado, dos mesmos tipos de materiais e equipamentos.³³⁷

Em seguida, no mês de abril de 2011, a CSP fez o protocolo da sua intenção junto à empresa administradora da ZPE que foi aprovado em setembro do mesmo ano pela Secretaria Executiva da CZPE. Ainda, a coreana Posco juntou-se à *joint venture*, passando a empresa a ter a seguinte configuração patrimonial: Vale (50% de participação), Dongkuk (30%) e Posco (20%).³³⁸

As obras começaram em janeiro de 2012, tanto da ZPE quanto da CSP e em 30 de

³³² *Ibid.*, p. 19.

³³³ *Ibid.*, p. 19.

³³⁴ “Joint venture” significa *consórcio de empresas* em português. (ENCICLOPÉDIA SIGNIFICADOS. **Joint venture**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/joint-venture/>. Acesso em: 30 set. 2023).

³³⁵ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 19. **Avaliação de impacto**: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

³³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³³⁷ *Ibid.*, p. 20.

³³⁸ *Ibid.*, p. 20.

agosto de 2013³³⁹ a ZPE do Ceará foi oficialmente inaugurada pelo governador do Estado do Ceará, tendo sido autorizada a operação da Vale Pecém sob o regime de ZPE para gerenciar o fornecimento de minério de ferro para a CSP no mesmo ano.³⁴⁰

Em 15 de março de 2013, pelo ADE nº 02³⁴¹, a ZPE do Pecém foi declarada alfandegada, contudo, é importante elucidar que o Ato Declaratório Executivo supra foi revogado pelo ADE nº 02, de 18 de julho de 2021, que “declara o alfandegamento, por tempo indeterminado, da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará”³⁴².

Após o alfandegamento, ratifica-se que inicialmente quatro³⁴³ grandes empresas foram permitidas a fazerem parte da ZPE/CE: 1) a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP); 2) a Phoenix; 3) a Vale; e 4) a White Martins.

Com a Resolução CZPE nº 04³⁴⁴, de 28 de setembro de 2011, a CSP foi autorizada a se

³³⁹ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE). **Governador Cid Gomes inaugura a primeira ZPE em operação do Brasil**. 2013. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/governador-cid-gomes-inaugura-a-primeira-zpe-em-operacao-do-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2023.

³⁴⁰ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 20. **Avaliação de impacto: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

³⁴¹ BRASIL. Ato Declaratório Executivo SRRF03 nº 02, de 15 de março de 2013. Declara o alfandegamento, por tempo indeterminado, da Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=40286>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴² BRASIL. Ato Declaratório Executivo SRRF03 nº 02, de 18 de junho de 2021. Declara o alfandegamento, por tempo indeterminado, da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=118482#2269624>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴³ “i) Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP: é a primeira empresa brasileira a operar em regime de ZPE no Brasil, com investimentos estimados em US\$ 8,1 bilhões, sendo US\$ 5,1 bilhões destinados à implantação da primeira fase. A CSP tem como acionistas a Vale SA (50%), a Dongkuk (30%), maior importadora de laminados do mundo e a Posco (20%), maior siderúrgica da Coreia do Sul. ii) Vale Pecém: é uma empresa da Vale S/A, implantada com o objetivo de fornecer minério de ferro à CSP, com investimento inicial de US\$ 96,7 milhões. iii) White Martins: esta empresa poderá se transformar na maior planta de fabricação de gases industriais da América Latina, com investimentos de R\$ 356,8 milhões. iv) Phoenix do Brasil: esta empresa presta serviços siderúrgicos variados, dentre eles o manuseio de escória e a recuperação e dimensionamento de sucata de metal. Produzirá subprodutos, tais como carepa, refratário e residual metálicos para a CSP. Os investimentos são projetados em R\$ 198 milhões”. (CEARÁ. **Ceará 2050, juntos pensando o futuro: diagnóstico consolidado - desenvolvimento do Ceará, entre 1987 – 2017**. Governo do Estado do Ceará. Fortaleza - Ceará, dez. 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-diagnostico-consolidado-ceara-2050-versao-final-prof-jair-do-amaral.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022).

³⁴⁴ BRASIL. Resolução CZPE nº 04, de 28 de setembro de 2011. Aprova o projeto industrial de instalação da Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP na Zona de Processamento de Exportação - ZPE de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em:

instalar na ZPE/CE, podendo iniciar a sua operação após o ADE nº 02³⁴⁵, de 27 de agosto de 2013, e com a Resolução nº 09³⁴⁶, de 21 de novembro de 2019, alterou-se a relação de produtos possíveis de serem fabricados³⁴⁷.

A Vale Pecém S/A teve seu projeto industrial aprovado pela Resolução CZPE nº 07³⁴⁸, em 12 de dezembro de 2012, tendo sua operação autorizada, em 27 de setembro de 2013, após o ADE nº 03³⁴⁹, informando Lima que sua planta industrial foi incorporada pela CSP e formalizada através da Resolução nº 09, de 21 de novembro de 2019³⁵⁰.

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2011&jornal=1&pagina=151&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴⁵ BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 02, de 27 de agosto de 2013. Autoriza o início de operação da Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=45247>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴⁶ BRASIL. Resolução CZPE nº 09, de 21 de dezembro de 2019. Altera a relação dos produtos fabricados pela Companhia Siderúrgica do Pecém e revoga a autorização de instalação da Pecém Movimentação de Minérios S.A. na Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-9-de-21-de-novembro-de-2019-229383854>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴⁷ “A Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP foi o primeiro projeto industrial aprovado pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação – CZPE, mediante a Resolução nº 4, de 28 de setembro de 2011, para a fabricação de produtos a granel: escória de altos-fornos granulada (areia de escória) proveniente da fabricação de ferro fundido, ferro ou aço na ZPE-Ceará. Em 2019, mediante a Resolução CZPE nº 9, de 21 de novembro de 2019, a CZPE alterou a relação de produtos de fabricação permitida à CSP, para incluir outros produtos relacionados a minério de ferro, especialmente placa de aço com ligas”. (LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 164. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022).

³⁴⁸ BRASIL. Resolução CZPE nº 07, de 12 de dezembro de 2012. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa Vale Pecém S.A., na Zona de Processamento de Exportação - ZPE de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 dez. 2012 Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2012&jornal=1&pagina=138&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁴⁹ BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 03, de 27 de setembro de 2013. Autoriza o início de operação da Vale Pecém S/A na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46424>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁵⁰ “Em 2012, a CZPE aprovou a instalação da planta industrial da empresa Vale Pecém S.A. na ZPE-Ceará, para fabricação de minérios de ferro e seus concentrados, conforme consta em sua Resolução nº 7, de 12 de dezembro de 2012. No entanto, essa planta industrial foi incorporada pela CSP, que passou a ser a sucessora de seus direitos e obrigações, junto à ZPE-Ceará, sob autorização da CZPE, mediante a Resolução CZPE nº 9, de 21 de novembro de 2019. Com essa composição, a CSP ocupa 989 hectares, com investimento de US\$ 5,4 bilhões, tendo como principal atividade a exportação de placas de aço”. (LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 164. Disponível em:

A White Martins Pecém Gases Industriais Ltda³⁵¹, instalou-se por meio da aprovação da Resolução CZPE nº 05³⁵², de 29 de maio de 2014, e com ADE nº 01³⁵³, de 12 de setembro de 2014, foi autorizado o início de suas operações. Por fim, a Phoenix do Pecém Indústria e Serviços Siderúrgicos Ltda³⁵⁴, respectivamente, teve seu projeto industrial aprovado e pode iniciar suas operações, por conta da Resolução CZPE nº 08³⁵⁵, de 24 de novembro de 2015, e da ADE nº 01³⁵⁶, de 21 de janeiro de 2016.

Ambas as indústrias instaladas na ZPE Ceará entraram efetivamente em operação no ano de 2016 para dar suporte, quase que exclusivamente, à Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP). Esta começou a sua produção em julho do mesmo ano e sua primeira exportação

<https://uol.unifor.br/oul/ObraBddSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022).

³⁵¹ “Quanto à empresa White Martins Pecém Gases Industriais Ltda., a CZPE aprovou a sua instalação na ZPE-Ceará, mediante a Resolução nº 5, de 29 de maio de 2014³⁷, autorizando a produção de gases industriais, sendo anunciada pela ZPE-Ceará³⁸ como a maior planta de produção de gases industriais da América Latina, com investimento total de US\$ 111,3 milhões”. (*Ibid.*, p. 164).

³⁵² BRASIL. Resolução CZPE nº 05, de 29 de maio de 2014. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa White Martins Pecém Gases Industriais Ltda., na Zona de Processamento de Exportação do Ceará, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/05/2014&jornal=1&pagina=160&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁵³ BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 01, de 12 de setembro de 2014. Autoriza o início de operação da WHITE MARTINS PECÉM GASES INDUSTRIAIS LTDA na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=56236>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁵⁴ “Completando o quadro atual de empresas instaladas e em operação na ZPE-Ceará, tem-se a Phoenix do Pecém Indústria e Serviços Siderúrgicos Ltda., cujo projeto industrial de instalação foi aprovado, mediante a Resolução CZPE nº. 08, de 24 de novembro de 2015. Com isto, a referida empresa está autorizada a processar resíduos e sucatas de processos siderúrgicos, a serviço especialmente da CSP, no aproveitamento de seus resíduos, tais como sucatas de ferro e aço, investindo US\$ 86 milhões em suas operações na ZPE-Ceará”. (LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 164-165. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBddSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022).

³⁵⁵ BRASIL. Resolução CZPE nº 08, de 24 de novembro de 2015. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa Phoenix do Pecém Indústria e Serviços Siderúrgicos Ltda. na Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/11/2015&jornal=1&pagina=56&totalArquivos=136>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁵⁶ BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 01, de 21 de janeiro de 2016. Declara autorizado o início de operação da empresa PHOENIX DO PECÉM INDUSTRIA E SERVIÇOS SIDERURGICOS LTDA na Zona de Processamento de Exportação de Pecém (CE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jan. 2016. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=71067>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ocorreu dois meses depois, de acordo com a Figura 21.³⁵⁷

Figura 21 – Cronologia desde as obras iniciais até a operação da CSP



Fonte: CEPAL, 2020, p. 12. (Dados da CSP).

Destaca-se que para atender as exigências do curto prazo de instalação física após a sua autorização, exigido na época pelo marco legal da ZPE no Brasil, o governo cearense não teve tempo hábil para as licitações cabíveis, o que levou a CSP a adquirir sozinha os terrenos para a sua edificação, bem como para área destinada à ZPE.³⁵⁸

E não foi só o terreno que a CSP adimpliu, também efetuou todo o investimento correlacionado a construção da ZPE Ceará. Assim, a CSP é proprietária do ativo físico da empresa administradora da ZPE Ceará, uma vez que o reembolso dos valores ainda está sendo negociados com o estado do Ceará, segundo relatório apresentado em 2022 pela *Global Policy Incubator* (GPI), em conjunto com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e o Ministério da Economia (ME) brasileiro.³⁵⁹

Na seara administrativa, em 2017, a ZPE Ceará se tornou subsidiária do CIPP e em 2018, este fechou parceria com o Porto de Rotterdam e por conseguinte este último adquiriu 30% das ações societárias do CIPP.³⁶⁰

Por fim, em 2020, a ZPE começou o processo de expansão do Setor II (Figura 22), mediante a assinatura de um Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding* –

³⁵⁷ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 20. **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

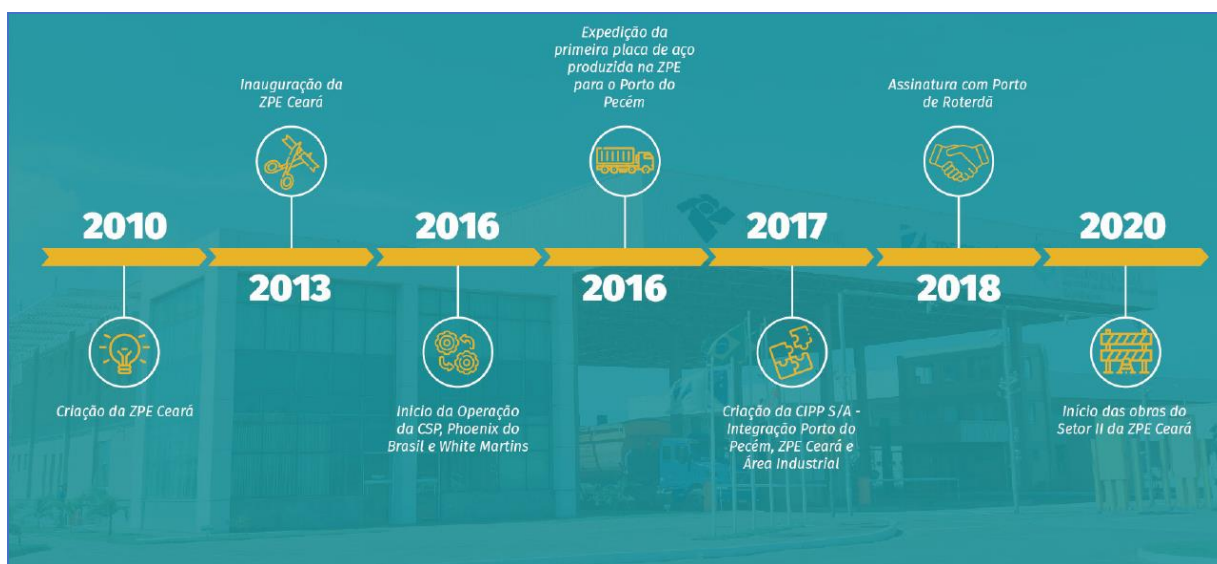
³⁵⁸ *Ibid.*, p. 20.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 20-21.

MoU) entre o Ceará e a brasileira Noxis Energy para instauração de uma refinaria de petróleo na ZPE. Como anteriormente afirmado, o Setor II foi inaugurado em 2021, porém até o momento a ZPE Ceará continua sendo integrada pelas mesmas empresas de sua criação, quais sejam: a CSP (que incorporou a Vale), a White Martins e a Phoenix (Figura 23).³⁶¹

Figura 22 – Cronologia da ZPE Ceará



Fonte: ZPE CE, 2020, p. 24.

Figura 23 – Indústrias instaladas e em operação na ZPE Ceará



Fonte: CIPP, 2020, p. 08.

Atualmente a ZPE Ceará, encontra-se dividida entre dois setores: 1) Setor 01, ligado ao ramo da siderurgia com área de 1.251 hectares; e 2) o Setor 02, com 1.911 hectares, nos quais serão recepcionadas plantas industriais de hidrogênio verde, dentre outros empreendimentos.³⁶²

O desempenho das operações está intrinsecamente relacionado com as negociações e

³⁶¹ *Ibid.*, p. 20-21.

³⁶² ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 24. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

demandas produtivas dos clientes instalados na ZPE Ceará, devendo a administradora tornar o processo célere, seguro e eficiente. Portanto, a sua gestão precisa estar sempre atualizada quanto: 1) ao conhecimento e cumprimento da legislação correspondente de ZPE; 2) as rotinas de tarefas desenhadas por setores; 3) ao aperfeiçoamento dos processos e procedimentos; e 4) ao acompanhamento dos indicadores setoriais.³⁶³

A ZPE Ceará contabilizou 64.210.876 toneladas de carga movimentada de 2016 a 2021, representando 50% das exportações cearenses e aproximadamente 60% das movimentações do Porto do Pecém (CIPP), tendo como os principais produtos a exportação das placas de aço e a importação de minério e de carvão, sendo a CSP protagonista dessa produção.³⁶⁴

Como fartamente demonstrado, a história da ZPE Ceará tem sido coordenada em paralelo com a da CSP (Figura 24), sobre a qual alguns apontamentos merecem ser feitos.

Figura 24 – Cronologia da ZPE Ceará, CSP e demais indústrias



Fonte: GPI, 2022, p. 21.

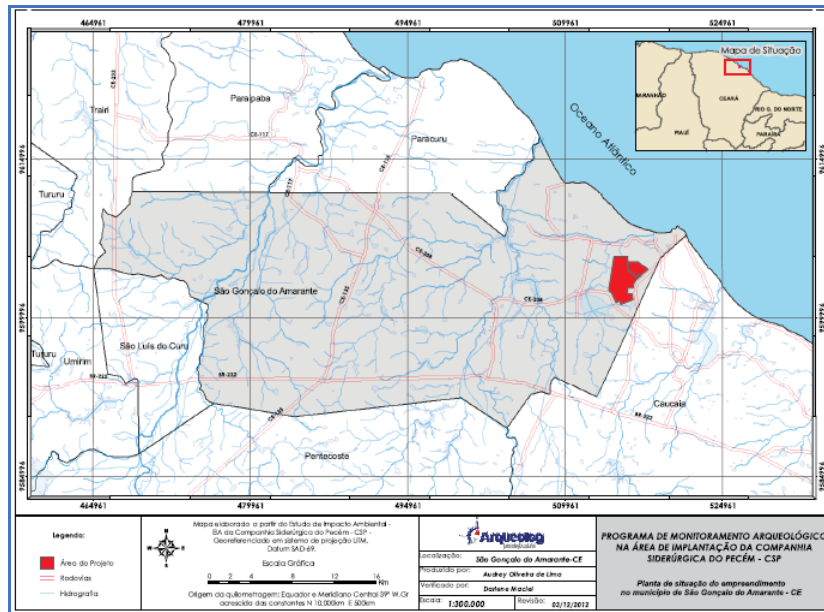
A CSP está totalmente localizada no município de São Gonçalo do Amarante (Mapa 10) e assim como os demais empreendimentos que usufruem da infraestrutura do CIPP faz parte dos projetos estratégicos para o desenvolvimento industrial do Ceará com o objetivo de executar políticas de crescimento que tem trazido repercussões socioeconômicas no âmbito municipal e estadual.³⁶⁵

³⁶³ *Ibid.*, p. 24.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 25-26.

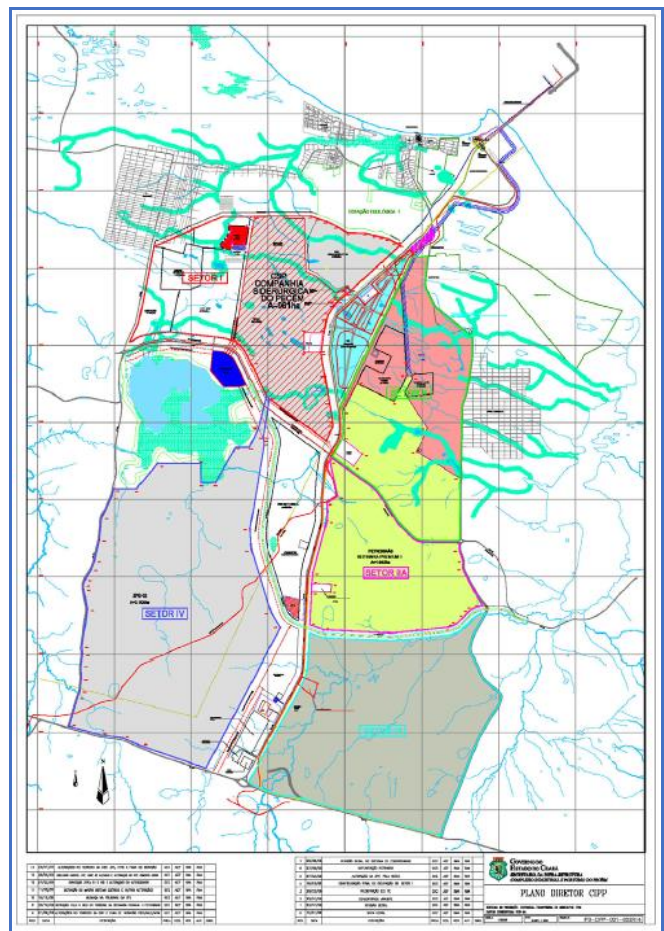
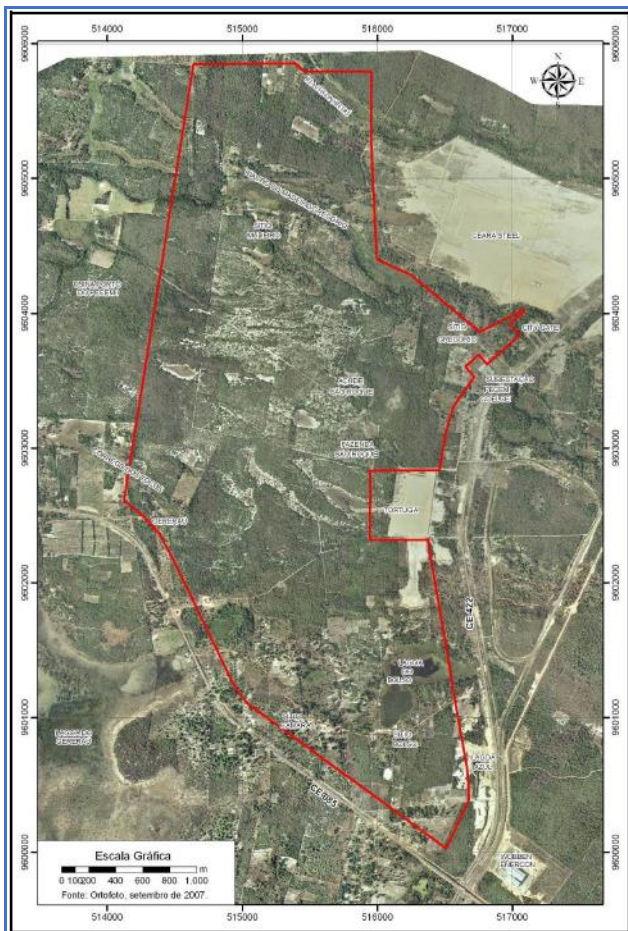
³⁶⁵ GEOCONSULT; COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**: São Gonçalo do Amarante – CE. Fortaleza: Geoconsult, 2009. Volume II. p. 21. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/b5bded30-e57a-4ab3-84f6-da1ebe3878d3/page/p_arj9nafz6c. Acesso em: 13 set. 2023.

Mapa 10 – Localização da CSP em SGA



Fonte: ALBUQUERQUE; LUCENA; MACIEL, 2013, p. 14.

Figuras 25 e 26 – Área total da CSP e sua localização dentro do plano diretor do CIPP

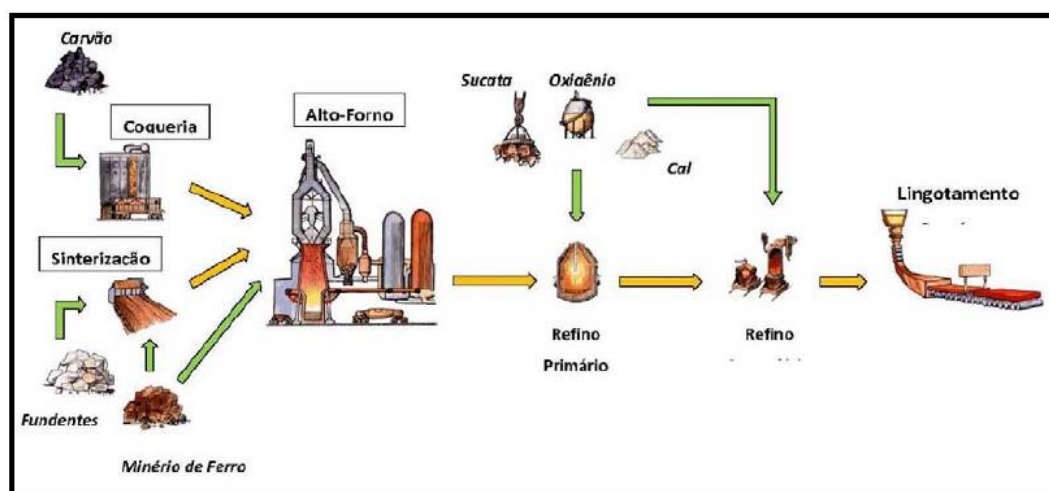


Fonte: GEOCONSULT; CSP, 2009, p. 3.21 e 3.17 (EIA).

No Estudo de Impacto Ambiental (EIA) de 2009, elaborado pela Geoconsult a pedido da CSP, é possível identificar, especificamente, a área total compreendida pela empresa dentro dos espaços do CIPP, de acordo as Figuras 25 e 26.³⁶⁶

Seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de 2009, determina que a CSP foi planejada para ser instalada no Setor 01 da ZPE Ceará, numa área de 961,00 ha, a ser firmada no setor noroeste do CIPP, a oeste da rodovia CE-422 e ao norte da rodovia CE-085³⁶⁷, com planta industrial da usina dividida em: 1) pátio de matérias primas; 2) unidades de sinterização; 3) coqueria; 4) altos fornos; 5) aciaria; 6) instalações de metalurgia secundária; e 7) de lingotamento contínuo (Figura 27).³⁶⁸

Figura 27 – Fluxograma do processo produtivo da CSP



Fonte: GEOCONSULT, 2009, p. 32.

O RIMA evidencia que o empreendimento foi concebido para promover impactos positivos ao estado do Ceará e sem o empreendimento as consequências seriam: 1) o retardo no desenvolvimento econômico e social; 2) a perda de muitos postos de trabalho; 3) a inviabilidade de crescimento da arrecadação tributária; e 4) a dificuldade em conquistar uma posição econômica de destaque no mercado nacional e internacional.³⁶⁹

³⁶⁶ GEOCONSULT; COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Estudo de Impacto Ambiental – EIA**: São Gonçalo do Amarante – CE. Fortaleza: Geoconsult, 2009. Volume I. Tomo A. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/b5bded30-e57a-4ab3-84f6-da1ebe3878d3/page/p_arj9nafz6c. Acesso em: 13 set. 2023.

³⁶⁷ GEOCONSULT; COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**: São Gonçalo do Amarante – CE. Fortaleza: Geoconsult, 2009. Volume II. p. 32. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/b5bded30-e57a-4ab3-84f6-da1ebe3878d3/page/p_arj9nafz6c. Acesso em: 13 set. 2023.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 30.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 161.

Nesse cenário, a CSP tem sido um *Big Push* (grande impulso) ao longo desses anos para o desenvolvimento industrial e econômico cearense, tendo em vista o surgimento de novas demandas por investimento em outros setores complementares a produção de aço, voltados ao exterior.³⁷⁰

Vale lembrar que a CSP se beneficia da posição geográfica estratégica do CIPP e dos incentivos tributários, administrativos e cambiais da ZPE Ceará, fatores que a colocam como umas das principais parceiras dos mercados mundiais, como os da Europa e dos Estados Unidos, com perspectivas de crescimento nas negociações com a África (Mapa 11).³⁷¹

Mapa 11 – CSP e a posição geográfica estratégica do CIPP



Fonte: CEPAL, 2020, p. 04. (Dados da CSP).

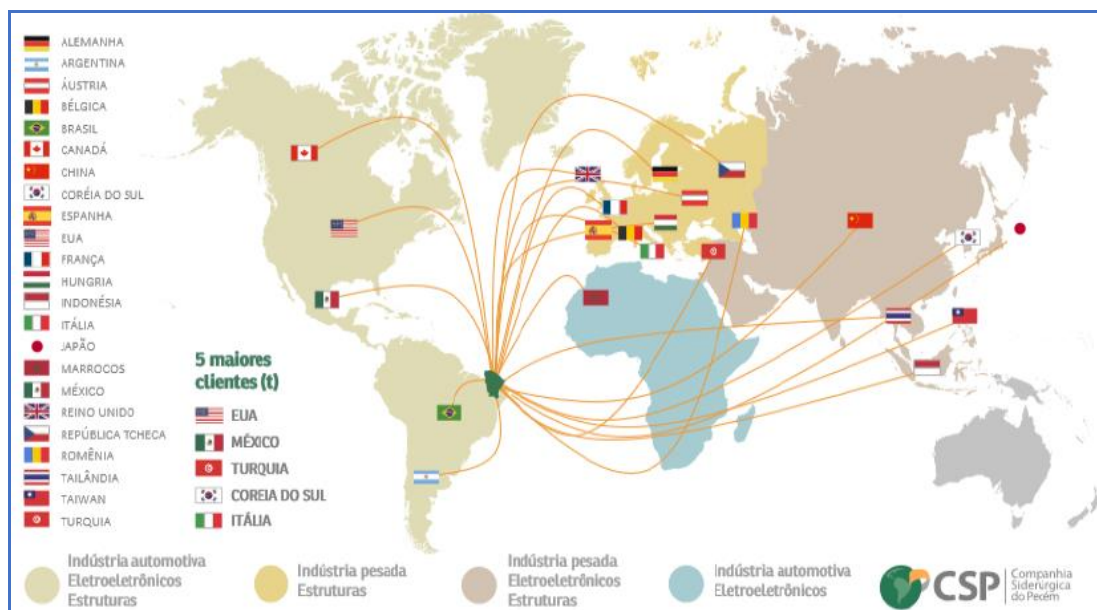
Com investimento superior a 5 bilhões de dólares, a Companhia Siderúrgica do Pecém é a primeira usina integrada no Nordeste e já exportou aço para mais de 23 países, conforme o Mapa 12, com foco maior nos Estados Unidos e México (América do Norte), Turquia e Itália (Europa) e Coreia do Sul (Ásia).³⁷²

³⁷⁰ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Companhia Siderúrgica do Pecém: O Big Push Industrial do Estado do Ceará.** 2020. p. 05-06. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/5d50ce32-83e2-4f51-9d1b-1e58244d8ef5>. Acesso em: 18 set. 2023.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 04.

³⁷² *Ibid.*, p. 07.

Mapa 12 – Placas de aço do Ceará para o mundo



Fonte: CEPAL, 2020, p. 15. (Dados da CSP).

Diante de todo esse panorama, ressalta-se que a CSP (Figura 28) foi comprada em março de 2023 pela ArcelorMittal (Figura 29), com investimento de aproximadamente US\$ 2,2 bilhões³⁷³, a qual se tornou com a aquisição a maior produtora de aço do Brasil e da América Latina, tendo em vista o acréscimo de 3 milhões de toneladas de aço em sua produção anual.³⁷⁴

Figura 28 – Visão panorâmica da CSP



Fonte: CEPAL, 2020, p. 05. (Dados da CSP).

Figura 29 – Aquisição da CSP pela ArcelorMittal Brasil (mar./2023)



Fonte: ARCELORMITTAL, 2022, p. 12.

³⁷³ ARCELORMITTAL. **Relatório de sustentabilidade 2022**. 2022. p. 26. Disponível em: <https://brasil.arcelormittal.com/relatorio-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 06.

Com essa desenvoltura industrial, a ZPE Ceará conquistou papel de destaque frente aos modelos de administração e operação de áreas de livre comércio, dentro do contexto econômico global das *Free Zones*. Por tais motivos conseguiu se filiar às principais organizações e associações mundiais, pleiteando se alinhar com as melhores práticas e com as principais iniciativas internacionais nesse seguimento.³⁷⁵

Em 2020 integrou a *World Free Zones Organization* (WFZO), ou seja, a Organização Mundial de Zonas Francas, como membro votante nas Assembleias Gerais que ocorrem anualmente na Conferência e Exposição Anual Internacional.³⁷⁶ Compõe também “a Associação de Zonas Francas das Américas (AZFA), constituída, atualmente, por mais de 600 Zonas Francas que juntas representam 23 países, 2 continentes e mais de 10 mil empresas instaladas”³⁷⁷.

As referidas participações e as atividades desempenhadas pela ZPE Ceará, renderam-lhe em 2020 o reconhecimento internacional, como uma das melhores Zonas Livres do mundo pela edição de outubro da *FDI Magazine*, com publicação vinculada ao renomado periódico britânico *Financial Time*, sobressaindo-se em quatro categorias: 1) *Deployment of Technology* (Implantação de Tecnologia); 2) *Talent Pool* (Conjunto de Talentos); 3) *Export Boosters* (Impulsionadores de Exportação); e 4) *Skill Development* (Desenvolvimento de Habilidades).³⁷⁸

Em 2021, pela mesma revista, a ZPE Ceará recebeu menção honrosa na modalidade Digitalização de Serviços³⁷⁹, a qual na parte ambiental renovou o Selo Verde por manter sua adesão ao programa certificado pelo Ministério do Meio Ambiente, em virtude da sua participação na Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).³⁸⁰

Ao aderir à mencionada agenda, a ZPE Ceará assumiu em 2021 o compromisso de executar práticas de sustentabilidade, de qualidade de vida no ambiente de trabalho, de sensibilização e capacitação de servidores nas suas dependências, fundamentando suas ações com foco na responsabilidade socioambiental.³⁸¹

³⁷⁵ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. p. 30. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 31.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 31.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 31.

³⁷⁹ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. p. 12. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 10.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 10.

Dessa maneira, obteve o reconhecimento do Selo TCE Ceará Sustentável (2020/2021), por atender os critérios do Edital nº 11/2021 do TCE Ceará, em virtude do seu alinhamento de um ou mais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), pertencentes a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU).³⁸²

Toda essa narrativa foi tecida com o propósito de demonstrar que foram os fatores naturais, geográficos, políticos, de infraestrutura e econômicos que tornaram a ZPE Ceará uma realidade, posto que até o seu pleno funcionamento, muitas barreiras burocráticas e normativas tiveram que ser superadas, sobretudo no que tange a demora do processo legislativo que só foi possível se modernizar diante dos reflexos sociopolíticos impostos pela pandemia em 2020.

Todavia, mesmo com esta conjuntura posta, Elisberg Lima observa:

Considerando a publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará do dia 10 de maio de 2021³⁴, a ZPE-Ceará apresentou as suas demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2020 com lucro líquido de R\$ 14.536.371,53 (quatorze milhões, quinhentos e trinta e seis mil, trezentos e setenta e um reais e cinquenta e três centavos), tendo sido aprovada por sua acionista – CIPP S.A. Percebe-se que, mesmo em um ano completamente atípico, em razão da pandemia da COVID-19, a citada companhia conseguiu manter performance financeira positiva.³⁸³

Conclui-se, portanto, que mesmo com todo esse trajeto histórico tortuoso e após um contexto crítico e de crise pandêmica, o regime da ZPE Ceará está sendo vantajoso aos seus participantes. Dessa maneira, faz-se relevante rememorar a expressão utilizada por Flávio Galdino: “*There is no free lunch*”³⁸⁴, uma vez que não existe almoço grátis.

O investimento enxertado pelos empreendedores que compõem o grupo de empresas participantes da ZPE Ceará é realizado por conta da existência dos incentivos e benefícios anteriormente enumerados, por meio dos quais procuram obter maior competitividade no comércio exterior e conseqüentemente a lucratividade desejada, sendo inconteste que para as indústrias instaladas o retorno financeiro está sendo satisfatório, embora o investimento inicial tenha sido bastante dispendioso.

Além do mais, retoma-se a mais uma assertiva de Galdino: “os direitos não nascem em

³⁸² *Ibid.*, p. 10.

³⁸³ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 163. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBddSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁸⁴ GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 346.

árvores”³⁸⁵, então como tais tributos não estão sendo arrecadados, tanto a União, o Estado do Ceará e o município de São Gonçalo do Amarante estão deixando de receber em seus cofres públicos valores significativos sob o fundamento de que as políticas públicas interligadas a ZPE, no caso concreto a do Pecém, consistem no propósito maior de atender a um dos objetivos fundamentais da República, o de dirimir as desigualdade socioregionais.

Caso os preceitos constitucionais interligados aos direitos e garantias fundamentais discorrido neste trabalho não sejam atingidos, perde-se a legitimidade do programa já que pelo mecanismo da extrafiscalidade as ZPEs devem existir para atender ao crescimento e desenvolvimento econômico de determinadas regiões, tendo como instrumento a suspensão e a isenção de tributos como subsídio para que as empresa, anteriormente citadas, possam ter destaque de vendas no mercado internacional.

Para tanto, precisam contribuir com a localidade que integram, através de ações que propicie à população o acesso à justiça distributiva defendida por Elisberg Lima que em seus ensinamentos deixa claro que “tanto o Poder Público quanto a iniciativa privada estão vinculados e obrigados à efetivação dos valores que gravitam em torno do conceito de justiça distributiva, pois tal justiça é fundamento maior dos objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil”³⁸⁶.

Sob esse aspecto, Thomas Piketty reverbera que uma sociedade justa “permite ao conjunto de seus membros o maior acesso possível aos bens fundamentais”³⁸⁷ como educação, saúde, direito ao voto e “a participação de todos nas diferentes formas da vida social, cultural, econômica, civil e política”³⁸⁸.

Elisberg Lima conversa com Piketty no sentido de que as relações socioeconômicas, de propriedade, de distribuição de renda e de patrimônio não perpassam pela uniformidade ou a igualdade absoluta, tendo em vista a sua complexidade, podendo tais relações serem resultantes de aspirações distintas e opções de vida diferentes em que a desigualdade de renda e de propriedade pode ser justa³⁸⁹, contudo a crítica se perfaz quando este argumento é usado para justificar qualquer nível de desigualdade e não da superação desta, mediante a melhoria

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 346-347.

³⁸⁶ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil**: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 53. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁸⁷ PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020. p. 820.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 820.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 821.

das condições de vida dos mais desfavorecidos, através do aumento do leque de suas oportunidades.³⁹⁰

Nesse sentido, no próximo capítulo serão perquiridas dados e fontes oficiais, mediante documentos produzidos pelos entes públicos, tencionando compreender até que ponto a ZPE do Pecém tem interferido na dinâmica e na rotina dos habitantes de São Gonçalo do Amarante e se, de fato, tem contribuído com algum tipo de mudança social relevante, levando-se em conta os seguintes questionamentos: será que os recursos gerados pela ZPE estão concentrados apenas nas mãos dos grandes empresários e investidores estrangeiros? Qual a participação do Estado cearense e da sociedade local em relação à geração e distribuição de riquezas? Está havendo redução efetiva das desigualdades sociais e regionais?

De forma encadeada, levanta-se as interrogações adiante: como e onde tem sido investida toda essa lucratividade? O investimento do Governo cearense tem sido revertido em benefícios à sociedade local e/ou cearense? Esses impactos econômicos têm repercutido em transformação socioeconômica dos moradores do município de São Gonçalo do Amarante? A mão de obra está sendo composta por trabalhadores locais? Existe qualificação e valorização dessa mão-de-obra? Os recursos humanos e naturais têm sido utilizados de maneira adequada? Afinal, o que definitivamente mudou na vida da população regional?

Em suma, com o amparo teórico, legislativo, legal e histórico tratados nos dois primeiros capítulos, vislumbra-se a resolução de tais questionamentos, objetivando responder ao final, com o terceiro capítulo, a indagação central deste estudo dissertativo, pois em razão do notório crescimento econômico, trazido pela ZPE Ceará, intenta-se deslindar: em que medida tal regime extrafiscal tem cooperado, de forma direta ou indiretamente, ao desenvolvimento sustentável e sociorregional do município cearense de São Gonçalo do Amarante?

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 821.

4 OS IMPACTOS SOCIAIS PROPORCIONADOS PELA ATUAÇÃO DA ZPE/CE NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

A problemática central e as demais perguntas periféricas reverberadas pela pesquisa, guiaram-na para alguns caminhos possíveis de investigação. A princípio, o aprofundamento teórico se fez necessário ao entendimento da importância das políticas públicas extrafiscais como mecanismo impulsionador de crescimento econômico, no qual este estudo usou como base as experiências práticas das ZEEs no mundo e as ZPEs no Brasil, em especial, a ZPE do Ceará, como possíveis ferramentas extrafiscais indutoras de desenvolvimento socio regional.

Em seguida, foi realizado o recorte temático no tempo e no espaço, uma vez que o levantamento documental e dos dados foram balizados pelos anos de 2010 a 2020, tendo como marco inicial a criação da ZPE no município de São Gonçalo do Amarante.

Ressalta-se que apesar da delimitação temporal de uma década, a nível de contextualização e entendimento dos fatos, por vezes as informações flutuarão entre datas anteriores e posteriores ao período de escopo da pesquisa, visando manter os dados o mais atualizado possível e conectá-los a cenários anteriores para viabilizar a melhor compreensão acerca do tema, mediante uma perspectiva holística e não estanque dos acontecimentos.

O espaço abordado pelo estudo se restringe a São Gonçalo do Amarante (SGA) pelos seguintes motivos: 1) por ter sido um de seus distritos (Pecém) o local escolhido para a instalação da ZPE no Ceará; 2) por sua expansão, para outros municípios, ter ocorrido fora do recorte temporal da pesquisa, por isso estes não serão analisados; e 3) por servir de referência analítica dos impactos sociais e transbordamentos econômicos vivenciados pela população de SGA, advindos da construção, instalação e operação das indústrias instaladas na ZPE Ceará.

Alicerçada nessas premissas, a pesquisa teve como arcabouço principal a perquirição de dados e de documentos oficiais, sendo estes, em grande maioria, constituídos por relatórios elaborados por entidades e órgãos públicos, os quais podem ser acessados livremente na internet, a exemplo dos estudos feitos pelo: PNUD, GPI e UNIDO, MDIC, IBGE, FIRJAN, IPECE, ALECE, ADELCO, AECIPP, CIPP, CSP, ZPE CE e Prefeitura de SGA.

Também foram enviadas várias solicitações pelo portal da transparência para a SEFAZ, ADECE, IPECE, SDE e ZPE CE, além de e-mails para SE/CZPE/MDIC e para ArcelorMittal Pecém. Todas as solicitações no portal da transparência foram respondidas, contudo as informações de cunho fiscal não foram apresentadas, bem como os dados e explicações oferecidas eram genéricos, os quais poderiam ser encontrados na internet sem a necessidade

de intervenção dos referidos órgãos. Quanto aos e-mails, até a presente data não houve retorno.

Esse foi o primeiro obstáculo enfrentado no trajeto do trabalho, o segundo se deu com a dificuldade de contatar pessoas na própria ZPE Ceará, em virtude da distância e da limitação do acesso às instalações. Até foram enviadas várias mensagens e feito telefonemas que ao final não deram êxito para a pesquisa.

Além dessas investidas à distância, foram realizadas visitas ao município, nas quais os secretários executivos das pastas da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), da Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDE) e da Secretaria do Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), concederam acesso a alguns relatórios produzidos pela prefeitura, assim como a coordenadora e a presidente, na época, do Conselho Comunitário do CIPP (CCC) e da Associação Comunitária do Sítio Bolso (ACSB) disponibilizaram, respectivamente, cartilha e seu estatuto para análise.

Junto a gama de relatórios retrocitados, foram levantados ainda, contratos firmados, reportagens, pareceres do MPF, processos que tramitaram e estão em tramitação na Justiça Federal do Estado do Ceará, estudos técnicos e antropológicos que, em síntese, corroboraram à organização dos achados relacionados ao crescimento econômico de SGA, aos impactos sociais trazidos pelo desenvolvimento industrial, além da avaliação do desenho da política da ZPE Ceará e o seu custo-benefício como instrumento de indução do desenvolvimento socio regional sustentável, os quais serão subsequentemente analisados.

4.1 Cenário socioeconômico de São Gonçalo do Amarante na perspectiva dos indicadores e dos relatórios oficiais

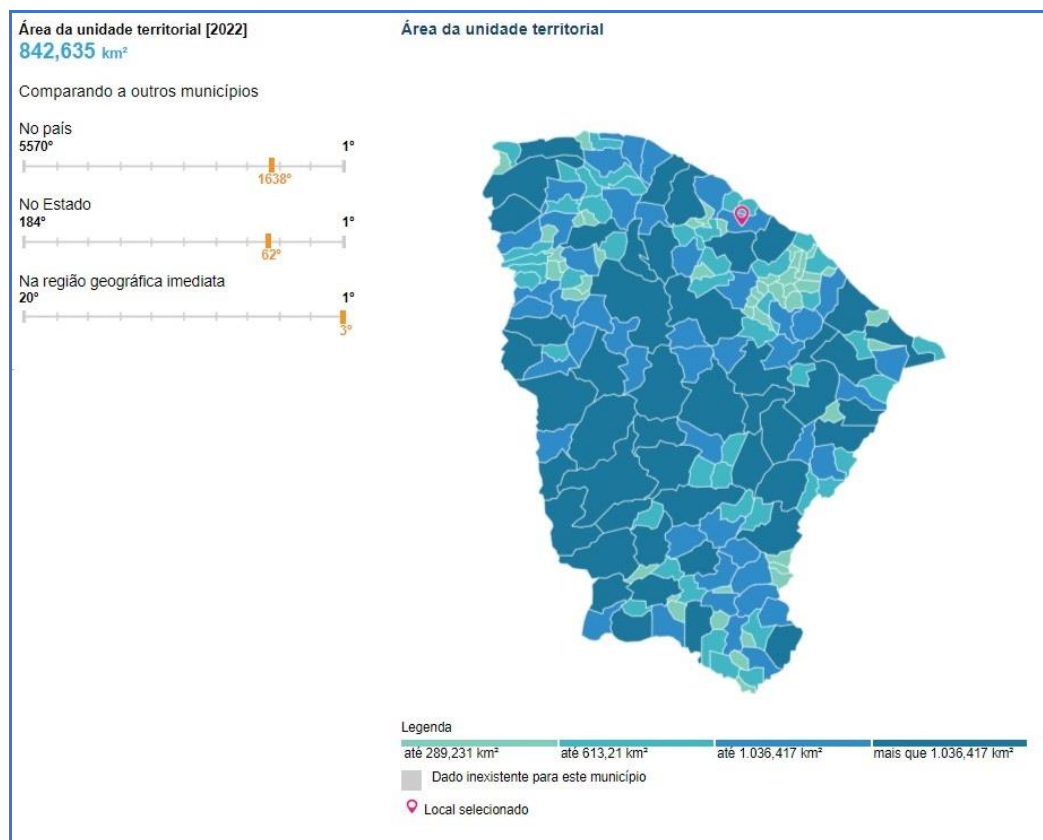
O território de SGA possui área de 842,635 km²³⁹¹ (Mapa 13) e está dividida em sete distritos: Cágado, Croatá, Pecém, Serrote, Siupé, Taíba e Umarituba (Mapa 14³⁹²). Localizado na macrorregião da Grande Fortaleza³⁹³, tendo como limítrofes o Oceano Atlântico e os municípios de Caucaia, Paraipaba, Paracuru, Pentecoste, Trairi e São Luiz do Curu.³⁹⁴

³⁹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portal das cidades**: São Gonçalo do Amarante. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sao-goncalo-do-amarante/panorama>. Acesso em: 07 out. 2023.

³⁹² LOPES, GNeto. **Bem-vind@ à Croatá**. 2022. Disponível em: <https://croata-sga.blogspot.com/p/geografia.html>. Acesso em: 30 set. 2023.

³⁹³ Municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): Aquiraz, Caucaia, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Luís do Curu, São Gonçalo do Amarante e Trairi. (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Panorama socioeconômico das regiões de**

Mapa 13 – Território de SGA



Fonte: IBGE, 2022.

Mapa 14 – Distritos de SGA



Fonte: LOPES, 2022.

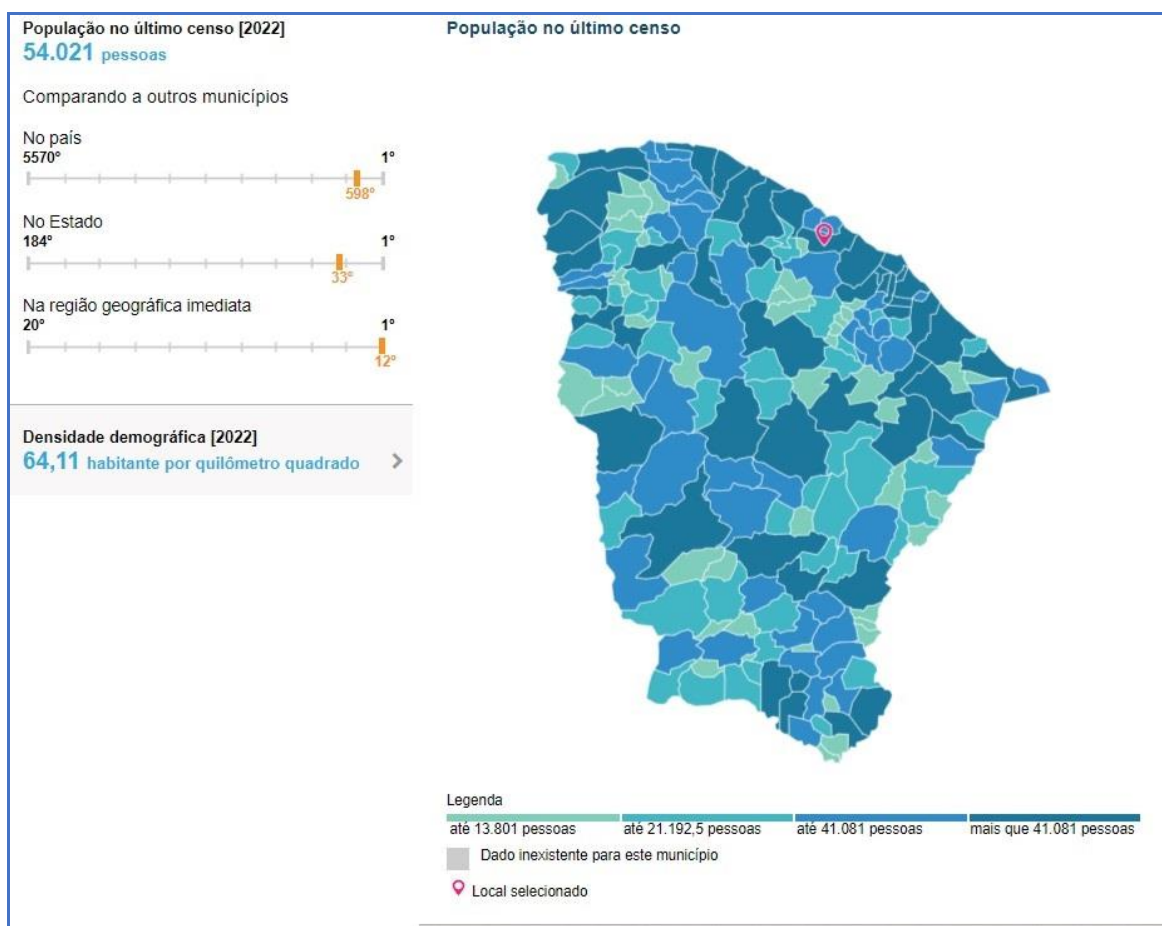
planejamento do Estado do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2017. p. 12. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/>. Acesso em: 10 set. 2023).

³⁹⁴ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECEDATA**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 26 set. 2023.

Com origem marcadamente indígena, conforme os registros do Instituto Histórico do Ceará que apontam várias nações que habitaram a região antes da ocupação europeia, a exemplo dos Anacé, Guanacé e Jaguaruanas. Toda a sua extensão territorial é abrangida pela região litorânea, o qual foi emancipado em 27 de novembro de 1868.³⁹⁵

No último censo do IBGE de 2020 (Mapa 15), a sua população passou para a quantidade de 54.021 pessoas, podendo ser mensurado a existência de um aumento demográfico a partir de 2010, com densidade de 64,11 habitantes por quilômetro quadrado em 2022. Na Tabela 4³⁹⁶, percebe-se que há um fluxo migratório constante entre os residentes rurais e urbanos de SGA, passado a ter um considerável aumento dos residentes urbanos, quase o dobro da quantidade dos residentes rurais.

Mapa 15 – População de SGA (Censo de 2022)



Fonte: IBGE, 2022.

³⁹⁵ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Diagnóstico socioterritorial**. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), 2021. p. 06-07.

³⁹⁶ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECEDATA**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 26 set. 2023.

Tabela 4 – Aspectos demográficos de SGA

Aspectos Demográficos					
Série Histórica	População residente estimada	População residente recenseada		Densidade demográfica (hab/km ²)	
1991	-	29.286		37,45	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
		11.287	17.999	-3,93	8,76
2000	-	35.608		42,28	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
		13.531	22.077	2,04	2,30
2010	43.890	43.890		52,60	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
		15.353	28.537	1,27	2,60
2021	49.306	-		-	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
		-	-	-	-

Fonte: IPECEDATA.

Na base de dados do IPECE constam também vários aspectos catalogados que demonstram o perfil municipal de SGA, os quais serão levados em consideração para este estudo: 1) o seu Produto Interno Bruto (PIB); 2) os valores de exportação e importação municipais; 3) o quantitativo do comércio local, indústria e serviço; 4) as finanças pautadas nas despesas e receitas arrecadadas; 5) a quantidade de empregos formalizados; e 6) a quantidade de escolas e unidades de saúde.

Pertinente ao PIB, na série histórica de 2010 a 2020, identifica-se que o seu quantitativo aumentou em quase oito vezes, saindo de 0,65% para 2,44% do valor total do PIB do Estado do Ceará, tendo reflexos em seu Valor Adicionado Bruto (VBA) e no PIB *per capita*, como se verifica na Tabela 5.

Salienta-se que se entende por Valor Adicionado Bruto (VAB) aquele correspondente a cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) que é adicionado ao valor final de tudo que foi produzido em uma região, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) é a soma dos VABs setoriais e dos impostos, tendo como propósito principal medir o tamanho total de uma economia, no caso a de SGA.³⁹⁷

³⁹⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Valor Adicionado Bruto de Santa Catarina**: IBGE. Disponível em: [https://necat.ufsc.br/valor-adicionado-bruto-de-santa-catarina-ibge/#:~:text=O%20Valor%20Adicionado%20Bruto%20\(VAB,tamanho%20total%20de%20uma%20economia.](https://necat.ufsc.br/valor-adicionado-bruto-de-santa-catarina-ibge/#:~:text=O%20Valor%20Adicionado%20Bruto%20(VAB,tamanho%20total%20de%20uma%20economia.) Acesso em: 07 out. 2023.

Tabela 5 – PIB de SGA

Produto Interno Bruto					
Série Histórica	Produto Interno Bruto (PIB) (R\$ mil)	% sobre o Estado	Valor Adicionado Bruto (VAB) (R\$ mil)	% sobre o Estado	PIB per capita (R\$ 1,00)
2010	517.967	0,65	416.340	0,60	11.801
2011	592.282	0,66	471.760	0,60	13.302
2012	462.603	0,48	319.059	0,38	10.248
2013	822.595	0,75	617.611	0,65	17.787
2014	1.444.778	1,15	1.123.598	1,01	30.883
2015	1.853.784	1,42	1.455.088	1,27	39.195
2016	2.361.426	1,71	1.913.848	1,57	49.412
2017	3.083.998	2,08	2.551.719	1,96	63.897
2018	4.219.743	2,71	3.609.276	2,63	86.976
2019	3.759.451	2,30	3.086.227	2,16	77.639
2020	4.079.248	2,44	3.441.434	2,35	83.473

Fonte: IPECEDATA (Dados do IBGE).

Esse enorme crescimento econômico experimentado de 2010 a 2020 está relacionado com as políticas públicas de incentivo às indústrias existentes no CIPP e na ZPE Ceará, sendo esta última responsável pelo salto dos números ligados ao comércio exterior (Tabela 6).³⁹⁸

Tabela 6 – Comércio exterior de SGA

Comércio Exterior	Valor das exportações municipais (US\$ mil FOB)		Valor das importações municipais (US\$ mil FOB)	
	SGA	Caucaia	SGA	Caucaia
Série Histórica				
2010	0	34.934	377.361	395.276
2011	0	399.055	245.710	284.505
2012	0	348.747	744.361	339.187
2013	0	60.633	1.030.468	429.638
2014	488	46.974	863.883	342.627
2015	1.321	50.337	1.053.883	309.606
2016	238.256	90.989	2.279.168	204.052
2017	1.102.684	46.228	909.960	201.791
2018	1.376.334	80.437	957.825	216.692
2019	1.201.101	199.105	729.779	232.492
2020	972.694	142.997	411.051	317.451
2021	1.606.967	196.765	782.274	559.269
2022	1.249.906	53.269	1.230.588	523.003

Fonte: IPECEDATA (Dados do MDIC e SECEX).

³⁹⁸ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Secretaria do Comércio Exterior (SECEX).

A tabela 6 também evidencia que a performance de SGA superou, inclusive, o quantitativo de exportação e importação de Caucaia. E sobre esse aspecto, o Ministério do Desenvolvimento Indústria Comércio e Serviços (MDIC)³⁹⁹ indica que SGA atingiu o primeiro lugar no *ranking* do Ceará em 2022, com a participação de 53,5% de toda a exportação do estado.

Figura 30 – Exportações, importações e balança comercial de SGA



Fonte: MDIC,2022, *online*.

Esse alargamento da dinâmica industrial e exportadora tem favorecido o surgimento de novos estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços (Tabela 7)⁴⁰⁰, os quais tem retroalimentado a economia local e do estado do Ceará.

Tabela 7 – Comércio local, indústria e serviços de SGA

Indústria, Comércio e Serviço			
Série Histórica	Empresas Industriais	Estabelecimentos Comerciais	Prestação de Serviços
2010	81	494	134
2011	98	592	188
2012	121	715	299
2013	126	850	301
2014	123	850	304
2015	180	1.029	328
2016	188	1.072	333
2017	194	1.130	374
2018	204	1.011	449
2019	218	1.081	488
2020	217	1.261	341
2021	283	1.442	586
2022	311	1.559	757

Fonte: IPECEDATA (Dados da SEFAZ).

³⁹⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS. (MDIC). **ComexVis**. 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 08 set. 2023.

⁴⁰⁰ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são da Secretaria da Fazenda (SEFAZ).

Na medida que a economia e as atividades comerciais estão em pujança, a arrecadação também aumenta, porém, vale dizer que no caso de SGA o seu fluxo arrecadatório evoluiu, mas as suas despesas a acompanharam quase que proporcionalmente, em virtude do incremento dos serviços públicos como saúde, educação, infraestrutura, assistência social, dentre outros que tiveram de ser ampliados com o crescimento populacional.

Na Tabela 8, reuniu-se dados da LOA⁴⁰¹ e da LDO⁴⁰² de SGA, bem como do IPECEDATA⁴⁰³ quanto as receitas correntes arrecadas, as receitas totais, as receitas tributárias, a arrecadação de ISSQN, as despesas correntes executadas e as despesas totais, de 2010 ao primeiro semestre de 2023.

Tabela 8 – Finanças de SGA

Aspectos financeiros								
Série Hist.	LOA (R\$)	LDO (R\$)		IPECEDATA				
	Receita (Despesa de igual valor)	Receita Corrente Arrecadada	Despesa Corrente Executada	Receita Corrente	Receita Total	Despesa Total	Recitas Tributárias	ISSQN
2010	-	-	-	79.870.918,00	81.501.886,00	83.229.683,00	33.414.160,00	31.744.768,00
2011	-	-	-	105.994.096,00	108.799.300,00	109.656.642,00	46.553.849,00	44.227.068,00
2012	-	-	-	94.852.219,00	95.508.082,00	90.401.209,00	31.153.866,00	28.412.429,00
2013	-	136.364.202,30	100.657.698,41	139.659.538,00	140.173.871,00	114.638.644,00	56.982.887,00	53.291.713,00
2014	132.423.752,00	194.489.531,90	147.572.752,38	194.489.532,00	200.579.666,00	188.994.025,00	101.497.640,00	95.039.613,00
2015	224.070.000,00	233.769.697,11	184.185.704,98	238.702.278,00	255.177.985,00	239.959.341,00	118.970.262,00	112.747.509,00
2016	258.000.000,00	246.105.793,72	190.046.410,26	252.068.490,00	262.038.184,00	245.159.754,00	97.385.468,00	90.738.609,00
2017	251.150.000,00	240.613.261,72	185.777.357,00	247.118.038,00	252.306.834,00	219.614.334,00	75.667.598,00	68.778.646,00
2018	291.455.000,00	257.757.081,59	215.671.960,92	264.244.209,00	276.222.144,00	252.901.854,00	77.639.652,00	70.381.245,00
2019	311.422.000,00	282.490.290,89	230.518.722,91	310.700.490,00	318.304.299,00	290.348.419,00	84.453.735,00	76.154.205,00
2020	343.700.000,00	354.189.000,00	317.008.000,00	362.645.267,00	387.545.553,00	331.042.066,00	84.982.567,00	75.120.064,00
2021	360.950.000,00	398.678.000,00	396.491.000,00	442.024.979,00	444.396.576,00	406.262.909,00	101.232.594,00	89.603.561,00
2022	409.990.000,00	454.666.000,00	449.580.000,00	-	-	-	-	-
2023	488.000.000,00	430.000.000,00	430.000.000,00	-	-	-	-	-

Fontes: SGA e IPECEDATA (Dados da SNT e SICONFI).

⁴⁰¹ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <https://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/publicacoesoficiais/public/home/gestaofiscal>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁴⁰² SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <https://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/publicacoesoficiais/public/home/gestaofiscal>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁴⁰³ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI).

Extrai-se da Tabela 8 a evolução dos valores das receitas e das despesas públicas de SGA que consente ao racional que de fato a economia foi aquecida pelos empreendimentos locais, pois se compararmos as receitas correntes de 2010 (R\$ 79.870.918,00) e de 2022 (R\$ 454.666.000,00), esta quantidade mais que quintuplicou em pouco mais de uma década.

O mesmo fluxo ocorreu com as despesas de 2010 (R\$ 83.229.683,00) e de 2022 (R\$ 449.580.000,00). E comparando as receitas e despesas de 2010, nota-se que houve um desequilíbrio das finanças da prefeitura de SGA, posto que gastou mais (R\$ 83.229.683,00) do que recebeu (R\$ 81.501.886,00).

Com o passar dos anos esse equilíbrio financeiro foi alcançado, conforme denotam os valores subsequentes, a partir de 2013, chegando em 2022 com receitas de R\$ 454.666.000,00 e despesas de R\$ 449.580.000,00. Entretanto, esse “equilíbrio” se mostra frágil, pois se observa que no primeiro semestre de 2023 as receitas e as despesas foram de mesmo valor, no quanto de R\$ 430.000.000,00.

Além da perspectiva financeira, também é possível a apreensão das movimentações das receitas tributárias, as quais passaram de R\$ 33.414.160,00 em 2010, para R\$ 101.232.594,00 em 2021. E dentre os tributos municipais arrecadados, foca-se no ISSQN que aumentou de R\$ 31.744.768,00 em 2010, para R\$ 89.603.561,00 em 2021, representando 88,5% do montante arrecadado no último ano.

E continuando no tocante a tributação, na Tabela 9, percebe-se que também houve o incremento na arrecadação estadual⁴⁰⁴ e federal⁴⁰⁵ em SGA, principalmente quanto ao ICMS e ao IPI, levando-se a conclusão de que os incentivos tributários concedidos aos empresários no ramo comercial, industrial e de serviços não tem prejudicado os cofres governamentais, dando a entender que as estratégias políticas extrafiscais adotadas estão surtindo os efeitos econômicos esperados.

Tal crescimento econômico é reflexo das políticas coordenadas entre os três entes federados, quais sejam, a União, o Estado do Ceará e o Município de SGA, junto a iniciativa privada, os quais tem investido desde longa data no funcionamento do CIPP e posteriormente

⁴⁰⁴ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são da Secretaria da Fazenda (SEFAZ); nota: arrecadação bruta sem retificação.

⁴⁰⁵ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são da Secretaria Regional da Receita Federal (SRRF); nota: arrecadação bruta sem retificação.

na ZPE Ceará para obter esses resultados a longo prazo.

Tabela 9 – Arrecadação de SGA

Série Hist.	Arrecadação de receitas estaduais no município (R\$)			Arrecadação de receitas federais no município (R\$)		
	ICMS	Outras	Total	IPI	Outras	Total
2010	116.060.388,00	691.676,00	116.752.064,00	7.204.857,00	52.945.357,00	60.150.214,00
2011	67.284.588,00	990.003,00	68.274.591,00	5.426.206,00	45.848.924,00	51.275.130,00
2012	80.739.277,00	1.364.382,00	82.103.659,00	2.088.396,00	94.000.876,00	96.089.272,00
2013	244.237.651,00	1.894.012,00	246.131.651,00	3.410.362,00	134.766.370,00	138.176.731,00
2014	260.680.338,00	2.151.363,00	262.831.702,00	4.233.814,00	251.592.696,00	255.826.510,00
2015	262.309.483,00	2.674.388,00	264.983.870,00	5.692.849,00	332.536.221,00	338.229.070,00
2016	194.640.653,00	2.984.764,00	197.625.417,00	3.548.219,00	364.819.893,00	368.368.112,00
2017	210.360.352,00	3.441.750,00	213.802.102,00	8.186.130,00	356.704.587,00	364.890.718,00
2018	183.706.058,00	3.538.144,00	187.244.202,00	29.499.285,00	464.063.387,00	493.562.672,00
2019	212.130.527,00	3.944.974,00	216.075.501,00	39.418.988,00	508.889.050,00	548.308.038,00
2020	127.705.351,00	4.142.483,00	131.847.834,00	45.896.525,00	491.892.624,00	537.789.149,00
2021	248.668.404,00	4.603.116,00	253.271.520,00	186.658.195,00	1.149.186.014,00	1.335.844.209,00

Fonte: IPECEDATA (Dados da SEFAZ e SRRF).

Essas implicações econômicas têm repercutido em setores de influência social como as áreas da saúde e educação, assim como na ampliação do quantitativo de empregos formais e informais fornecidos. Na tabela 10, foram coletados dados relacionados a formalização desses empregos, conforme a escolaridade dos trabalhadores em SGA.

Tabela 10 – Empregos formais de SGA, segundo a escolaridade

Empregos Formais e Escolaridade													
Escolaridade	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Analfabetos	25	14	13	20	52	45	18	23	29	23	20	17	-
Até 5º ano incomp.	256	199	496	368	635	475	225	251	227	170	143	165	-
5º ano completo	71	118	198	210	302	293	121	123	121	92	104	127	-
6º ao 9º ano incomp.	160	176	548	857	1.088	849	374	443	461	333	331	368	-
Fund. completo	334	379	729	869	1.110	1.422	917	1.000	856	711	631	820	-
Médio incompleto	161	220	268	364	679	557	321	340	362	294	255	321	-
Médio completo	1.053	1.568	3.160	4.008	5.599	7.680	6.587	7.872	7.574	7.861	8.748	8.961	-
Superior incomp.	42	75	149	183	342	460	275	435	312	356	273	256	-
Superior completo	121	180	1.270	1.794	2.445	2.529	2.215	2.703	2.401	2.742	2.312	2.996	-
Mestrado	2	1	1	1	19	27	36	47	48	46	49	41	-
Doutorado	0	0	0	0	2	5	5	6	7	7	6	28	-
Total	2.225	2.950	6.832	8.674	12.273	14.342	11.094	13.243	12.396	12.635	12.872	14.100	-
Saldo Anual	2.885	70	-1.216	243	2.095	856	-2.952	350	-147	69	825	83	546

Fonte: IPECEDATA (Dados da RAIS e CAGED).

⁴⁰⁶ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são do Ministério do Trabalho fornecidos através da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Dos dados da Tabela 10, extrai-se algumas conclusões a respeito da quantidade e da qualidade da mão de obra contratada. No primeiro caso, vislumbra-se que ocorreu uma crescente de 2010 até 2015, tendo uma considerável queda em 2016, com saldo⁴⁰⁷ negativo de 2.952, além de variações entre 2017 até 2020, com aumento em 2021, quase semelhante ao ano de 2015.

A crescente de 2010 a 2015, correlaciona-se ao período de obras dos estabelecimentos industriais, estabilizando-se após 2016 e tendo outra queda em 2018 por questões conjunturais de dimensões nacionais que impactaram o desempenho econômico do estado cearense e, consequentemente, ocasionou a diminuição dos empregos formais.

Curiosamente no período pandêmico da Covid-19, em 2020 e 2021, as contratações votaram a subir, tendo em 2021 o quantitativo de 14.100, quase acompanhando a marca de 2015 que foi de 14.342 empregos formalizados.

Quanto ao aspecto de escolaridade desses trabalhadores, intenta-se que o maior número desses profissionais é de nível médio, mas que de 2010 a 2021 está ocorrendo um fluxo inversamente proporcional, com o aumento de mão de obra especializada de nível superior completo e de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) e a diminuição de analfabetos e da modalidade de ensino fundamental (incompleto e completo).

Essa mudança no perfil dos profissionais pode ser caracterizada como influxo advindo do final das obras e início operacional das fábricas que exigem pessoas com maior grau de instrução para o desempenho das atividades laborais. E na medida que os trabalhadores se capacitam, em tese, detêm maior conhecimento e posicionamento crítico sobre as demandas sociais latentes em SGA

Nesse sentido, na Tabela 11, foram agrupados dados relacionados ao número de instituições criadas no âmbito da educação⁴⁰⁸ e da saúde⁴⁰⁹, tendo em vista as exigências empresariais de um novo perfil de trabalhadores, gerando mais atribuições públicas a serem

⁴⁰⁷ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são do Ministério do Trabalho fornecidos através do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

⁴⁰⁸ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são da Secretaria de Saúde (SESA).

⁴⁰⁹ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA, mas os dados são do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

arcadas pelo município de SGA para que sua população possa estar apta a concorrer as vagas de trabalho disponibilizadas pelas indústrias e empresas locais de prestação de serviços.

Tabela 11 – Educação e saúde de SGA

Saúde e Educação						
Série Histórica	Estabelecimentos de Ensino					Unidades de Saúde
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
2010	44	0	4	34	6	18
2011	45	0	4	35	6	20
2012	45	0	4	35	6	16
2013	44	0	4	34	6	21
2014	44	0	4	34	6	23
2015	44	0	4	34	6	24
2016	46	0	4	36	6	25
2017	52	0	4	42	6	26
2018	56	1	5	43	7	28
2019	60	1	5	47	7	29
2020	61	1	5	48	7	29
2021	60	1	5	48	6	32
2022	60	1	5	48	6	34

Fonte: IPECEDATA (Dados do INEP e SESA).

Presencia-se uma ampliação bastante expressiva dos equipamentos públicos a serem mantidos, em grande maioria, pelos cofres municipais que de acordo com o relatório⁴¹⁰ produzido pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) de SGA, com fontes da Secretaria Municipal de Educação (SME), em que de 2013 a 2021 o total de matrículas englobando educação infantil, fundamental (anos iniciais e finais) e EJA passaram de 9.819 para 13.024, bem como as taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar, em 2013, eram respectivamente 96,1%, 2,9% e 1,0% e atingiram 100%, 0% e 0% em 2021.

Ainda, de acordo com o mesmo relatório, em 2018 a política de educação em SGA era composta por 19 escolas municipais, 1 Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) e 4 escolas estaduais.

Após os investimentos realizados nos anos seguintes o número de centros de educação administrados pela rede de ensino municipal mais que dobrou passando a ter 49 escolas e/ou creches em funcionamento, além de 05 escolas estaduais de ensino médio, em que a escola Walter Ramos de Araújo oferta ensino médio com foco na educação profissionalizante que

⁴¹⁰ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Diagnóstico socioterritorial**. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), 2021. p. 56-57.

visa formar os jovens gonçalenses para o mercado de trabalho.⁴¹¹

Concomitante ao mencionado, SGA possui 06 escolas de instituições privadas que ofertam modalidades variadas de ensino, dentre as quais existe o Centro Vocacional Técnico (CVTEC), administrado pelo Centro de Ensino Tecnológico do Ceará (CENTEC) que oferece aos jovens cursos de educação profissionalizante de nível médio para residentes no município e localidades circunvizinhas, em que seu acesso é realizado por processos seletivos e de forma gratuita.⁴¹²

Quanto aos equipamentos de saúde, tem-se que de 2010 a 2022 seu número quase que dobrou, saindo de 18 para 34. No relatório apontado e de acordo com dados da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), no ano de 2022 foi evidenciado que 14.480 pessoas estão cadastradas nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), sendo 30% na Sede; 13% no Croatá; 6% em Umarituba; 9% no Serrote e Cágado; 19% no Pecém; 9% na Taíba; e 5% no Siupé.⁴¹³

Os serviços de saúde municipais são disponibilizados pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS), pelo Centro de Abastecimento Farmacêutico (CAF); pelo Serviço de Atendimento Domiciliar (SAD) e pela Policlínica Municipal de Saúde, assim como outras unidades financiadas pelos entes estadual e federal como o Hospital Geral Luiza Alcântara e Silva, a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Clínica de Fisioterapia e o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS).⁴¹⁴

Referente aos aspectos ligados a segurança, não foram encontrados dados específicos a SGA de acesso aberto, contudo a Prefeitura em seu site oficial indica que em 2021 houve queda nos índices de criminalidade, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) e sob a responsabilidade do planejamento da Secretaria de Ordem Pública (SOP).⁴¹⁵

Sendo assim, a segurança pública no município de São Gonçalo teve a diminuição nos indicadores de roubos de rua em 31,68% e letalidade violenta em 12,63%, se comparado ao ano de 2020. Já em janeiro de 2022, SGA registrou queda histórica nesses índices, com redução de 82,02% nas ocorrências relacionadas a roubo de carga, tendo por referência o mesmo período em 2021, caracterizando-se como o menor número, desde 2011. Houve também atenuação no percentual de crimes de letalidade violenta em 78,79%, roubo de rua

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 54.

⁴¹² *Ibid.*, p. 54.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 63.

⁴¹⁴ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Serviços**. Secretaria de Saúde (SESA). Disponível em: <https://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/secretaria-de-saude/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁴¹⁵ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **São Gonçalo tem queda nos índices de criminalidade em 2021**. Prefeitura de São Gonçalo do Amarante, fev. 2022. Disponível em: <https://www.saogoncalo.rj.gov.br/saogoncalo-tem-queda-nos-indices-de-criminalidade-em-2021/>. Acesso em: 05 out. 2023.

em 48,65%, roubo de veículo em 61,37%, sendo este o menor desde 2010.⁴¹⁶

Diante da análise dos dados, em sua maioria organizados e fornecidos pelo IPECE, tem-se um panorama geral das singularidades de SGA, as quais elucidam que em 2010 o município detinha um perfil completamente diferente do que existe na atualidade e/ou pós 2020, pois as transformações perpassaram pelos âmbitos socioeconômicos acarretados, sobretudo pelos investimentos governamentais da União e do Estado do Ceará, através de políticas públicas indutoras do crescimento econômico, via CIPP, concatenadas as políticas extrafiscais, a exemplo da ZPE Ceará, que em conjunto com as parcerias privadas têm trazido desenvolvimento econômico para SGA, fazendo pertinentes a averiguação de índices que tratam sobre a matéria.

4.1.1 Índices do IPECE

A respeito do tema, o IPECE tem construído de 2008 a 2018 o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) que faz a verificação de todos os municípios do Ceará pela perspectiva de trinta indicadores classificados em quatro grupos: 1) indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas; 2) indicadores demográficos e econômicos; 3) indicadores de infraestrutura de apoio; e 4) indicadores sociais.⁴¹⁷

No cálculo do primeiro grupo (indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas), utiliza-se sete subindicadores: 1) precipitação pluviométrica (mm); 2) percentual da área explorável utilizada; 3) percentual do valor da produção vegetal; 4) percentual do valor da produção animal; 5) salinidade média da água (mg/l); 6) quociente locacional da energia rural; e 7) índice de distribuição de chuvas.⁴¹⁸

O segundo grupo (indicadores demográficos e econômicos) detém os seguintes subindicadores: 1) densidade demográfica (hab/km²); 2) taxa de urbanização (%); 3) PIB *per capita* (R\$/habitante); 4) receita orçamentária *per capita* (R\$/habitante); 5) percentual do consumo de energia elétrica da indústria e comércio; 6) percentual do PIB do setor industrial; e 7) percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários-

⁴¹⁶ SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **São Gonçalo registra queda histórica nos índices de criminalidade.** Prefeitura de São Gonçalo do Amarante, fev. 2022. Disponível em: <https://www.saogoncalo.rj.gov.br/sao-goncalo-registra-queda-historica-nos-indices-de-criminalidade/>. Acesso em: 05 out. 2023.

⁴¹⁷ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará**, Fortaleza, 2018. p. 04. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/IDM_2018.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 18.

mínimos.⁴¹⁹

O terceiro grupo (indicadores de infraestrutura de apoio), sinaliza as disponibilidades de estrutura de apoio à produção, unido a oferta de bens e serviços à população.⁴²⁰ E por fim, o quarto grupo (indicadores sociais) mede o nível de desenvolvimento em termos das condições sociais, nos quais são usadas informações sobre os padrões de acesso e utilização dos serviços nas áreas de educação, saúde e saneamento.⁴²¹

O IDM serve como ferramenta de planejamento de políticas públicas e de gestão do governo estadual, em que é possível fazer a comparação entre os municípios cearenses através de *rankings* nos quais cada cidade ocupa dentro dos grupos citados acima, servindo de parâmetro avaliativo das dimensões que devem ter maior intervenção governamental para que haja o melhoramento no seu desenvolvimento econômico.⁴²²

Além do IDM, o IPECE também trabalha com o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) que visa ser um indicador sintético, capaz de mensurar a inclusão social no estado do Ceará, levando-se em consideração setores da educação, saúde e habitação para classificar o desempenho dos municípios acerca da promoção do desenvolvimento social.⁴²³

O IDS contém duas classificações: 1) a do Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O); e 2) do Índice de Desenvolvimento Social de Resultado (IDS-R).⁴²⁴ O primeiro sinaliza as condições de oferta de serviços de educação, saúde e das condições de habitação da população cearense⁴²⁵. O segundo aponta os resultados desses serviços⁴²⁶.

Com a avaliação dos critérios do IDS (Figura 31), os municípios são classificados, junto ao estado do Ceará, em quatro categorias, conforme o valor dos índices obtidos (de resultado ou de oferta), os quais recebem um conceito por uma cor, associada com o seu valor, podendo os municípios ser posicionados em termos relativos como baixo desenvolvimento social (vermelho), médio-baixo desenvolvimento social (vermelho claro), médio-alto desenvolvimento social (azul claro) ou alto desenvolvimento social (azul).⁴²⁷

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 37.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 44.

⁴²² *Ibid.*, p. 55.

⁴²³ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Social dos municípios cearenses: IDS 2012-2015**, Fortaleza, 2017. p. 09. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/IDS_2012_2015.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.





⁴²⁴ *Ibid.*, p. 09.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 13.

Figura 31 – Avaliação IDS

▪ $0,000 \leq \text{IDS} < 0,500 \Rightarrow$ Baixo Desenvolvimento Social	
▪ $0,500 \leq \text{IDS} < 0,650 \Rightarrow$ Médio-Baixo Desenvolvimento Social	
▪ $0,650 \leq \text{IDS} < 0,800 \Rightarrow$ Médio-Alto Desenvolvimento Social	
▪ $0,800 \leq \text{IDS} \leq 1,000 \Rightarrow$ Alto Desenvolvimento Social	

Fonte: IPECE, 2017, p. 13.

Sendo assim, na Tabela 12 estão dispostos todos os índices do IDM⁴²⁸ de SGA, o qual saiu em 2008 da décima posição no *ranking* geral, entre todos os municípios do estado do Ceará, para o segundo colocado em 2018. Respectivamente, nos indicadores fisiográficos; demográficos e econômicos; de infraestrutura e sociais, em uma década SGA saltou de quadragésimo sexto para o trigésimo primeiro; de sexto para o primeiro; de quinquagésimo segundo para o décimo nono; e de quadragésimo quarto para o vigésimo quarto.

Tabela 12 – IDM de SGA

Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)										
Série Histórica	Global	Ranking CE	Indicadores Fisiográficos	Ranking CE	Indicadores Demográficos e Econômicos	Ranking CE	Indicadores Infraestrutura	Ranking CE	Indicadores Sociais	Ranking CE
2008	46,130	10	57,180	46	53,070	6	28,680	52	48,260	44
2010	47,910	7	44,820	20	62,010	5	40,150	11	42,740	42
2012	57,060	3	60,780	23	82,990	4	38,030	21	42,930	23
2014	58,982	3	54,235	15	85,893	2	39,649	17	51,846	20
2016	66,460	3	73,860	10	85,910	2	39,790	21	62,600	20
2018	60,980	2	40,200	31	100,000	1	39,550	19	57,220	24

Fonte: IPECEDATA (Dados do IPECE).

O crescimento demográfico e econômico é inquestionável, assim como também há indícios de melhoramento de infraestrutura e no âmbito social, sendo este último avaliado na Tabela 13 pelo IDS-O⁴²⁹ e pelo IDS-R⁴³⁰. No intervalo de 2012 a 2015, tanto no quesito oferta quanto de resultado, no *ranking* geral SGA vem se destacando em relação ao estado do Ceará, com o alcance da classificação médio-alto desenvolvimento social no IDS-O e alto desenvolvimento social no IDS-R.

⁴²⁸ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA e os dados são do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

⁴²⁹ *Idem*.

⁴³⁰ *Idem*.

Tabela 13 – IDS-O e IDS-R de SGA

Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O)												
Série Histórica	Global		Ranking CE	Educação		Ranking CE	Saúde		Ranking CE	Habitação		Ranking CE
	M	E		M	E		M	E		M	E	
2012	0,771	0,732	53	0,626	0,669	100	0,807	0,675	46	0,881	0,851	33
2013	0,766	0,729	91	0,546	0,664	149	0,818	0,724	81	0,932	0,800	10
2014	0,748	0,718	102	0,484	0,667	172	0,828	0,685	33	0,932	0,801	10
2015	0,747	0,720	115	0,490	0,679	176	0,820	0,672	41	0,932	0,810	14
Índice de Desenvolvimento Social de Resultado (IDS-R)												
2012	0,653	0,547	4	0,809	0,640	15	0,935	0,848	25	0,215	0,154	7
2013	0,624	0,563	8	0,840	0,687	16	0,883	0,832	44	0,149	0,170	19
2014	0,709	0,582	3	0,894	0,720	8	0,921	0,832	14	0,312	0,195	7
2015	0,805	0,597	2	0,896	0,720	8	0,888	0,835	47	0,630	0,236	2

Fonte: IPECE/CE (Dados do IPECE).

Nos critérios educação, saúde e habitação do IDS-O em 2015, respectivamente, tem-se baixo desenvolvimento social e alto nos dois últimos, enquanto no IDS-R do mesmo ano há alto desenvolvimento social na educação e na saúde, além de médio baixo quanto a habitação. Apesar das variações, ainda assim, SGA tem demonstrado desenvolvimento social acima dos resultados gerais do estado do Ceará.

4.1.2 Índice do PNUD

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do PNUD é outro meio importantíssimo de avaliação do desenvolvimento, sob o viés humano de uma determinada população, composta por três indicadores de análise: 1) longevidade; 2) educação e 3) renda, os quais correspondem “a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda”.⁴³¹

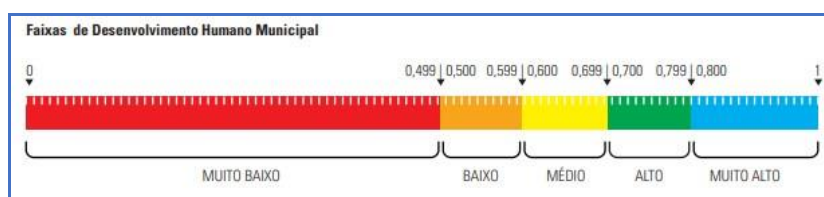
O IDHM é uma adaptação do IDH à realidade dos municípios, no qual tenciona refletir as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil, sendo seu cálculo feito com os dados fornecidos pelo censo do IBGE, mediante o agrupamento dos três componentes acima, por meio da média geométrica.⁴³² O resultado varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior será o desenvolvimento humano de um

⁴³¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O que é o IDHM.** Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idhm>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴³² *Idem.*

município, de acordo com a Figura 32.⁴³³

Figura 32 – Avaliação IDHM



Fonte: PNUD, 2013, p. 27.

Na tabela 14, com a distribuição dos indicadores do IDHM⁴³⁴ de SGA será considerado o de 2010, por ser o dado mais recente em comparação com o estado do Ceará. Os dois se encontravam na qualificação de desenvolvimento humano médio em escala global, sendo de 0,665 para o município e 0,682 para o Ceará. Já em relação a educação, longevidade e renda, ambos tiveram, respectivamente, desenvolvimento humano médio e alto, distinguindo-se apenas na renda em que SGA teve desenvolvimento baixo e o estado foi médio.

Tabela 14 – IDH de SGA

Série Histórica	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)											
	Global		Ran king CE	Educação		Ran king CE	Longevidade		Ran king CE	Renda		Ran king CE
	M	E		M	E		M	E		M	E	
1991	0,325	0,405	59	0,142	0,204	49	0,556	0,613	138	0,435	0,523	63
2000	0,459	0,541	70	0,297	0,377	64	0,673	0,713	120	0,484	0,588	77
2010	0,665	0,682	13	0,646	0,615	6	0,775	0,793	48	0,587	0,651	31

Fonte: IPECEDATA (Dados do PNUD).

No geral, mesmo não sendo dados recentes, refletem que SGA já estava em crescimento semelhante e/ou aproximado ao estado, em virtude do período de construção dos empreendimentos industriais que movimentaram a economia local, mas que ainda não teria o condão de angariar uma renda melhor à população, contudo já existiam evidências de desenvolvimento humano nos critérios de educação e longevidade.

⁴³³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**: atlas do desenvolvimento humano no Brasil, dez, 2013. p. 27. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/indice-de-desenvolvimento-humano-municipal-brasileiro-2013>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴³⁴ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023. Informações retiradas do IPECEDATA geral e os dados são do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

4.1.3 Índices do FIRJAN

Por último, mas não menos relevante, cabe mencionar os índices do FIRJAN de desenvolvimento municipal e de gestão fiscal, nos quais serão levadas em consideração, respectivamente, a base de dados de 2016 (Edição de 2018) e de 2020 (Edição 2021).

O IFDM é proveniente de estudos do Sistema FIRJAN, o qual mapeia anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros, contendo três áreas de atuação: 1) Emprego e renda; 2) Educação; e 3) Saúde. Tem como fonte as estatísticas públicas oficiais, exclusivamente, dos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.⁴³⁵

Salienta-se que o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para especificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Em outras palavras, quanto mais próximo de 1, maior será caracterizado o desenvolvimento do município (Figura 33).⁴³⁶

Figura 33 – Avaliação IFDM



Fonte: FIRJAN.

Dentro do contexto de mais de cinco mil municípios brasileiros, na Tabela 15, SGA na evolução de 2005 até 2016 saiu da posição 1.627 no *ranking* geral, com desenvolvimento moderado (média de 0,645) para o patamar 246 (média de 0,8199), havendo, portanto, a indicação da existência de alto desenvolvimento municipal.⁴³⁷

⁴³⁵ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **IFDM: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴³⁶ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Leitura do IFDM.** Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴³⁷ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Evolução do IFDM: 2005 a 2016.** Edição 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 07 out. 2023.

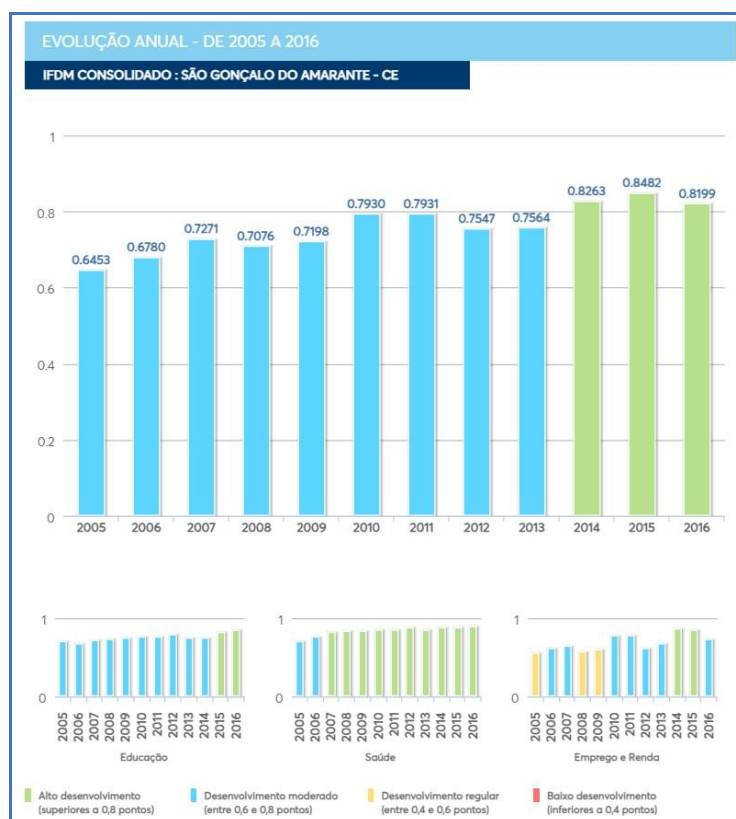
Tabela 15 – IFDM de SGA

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)								
Série Histórica	Nota	Ranking IFDM Geral	Nota	Ranking IFDM Saúde	Nota	Ranking IFDM Educação	Nota	Ranking IFDM Emprego/Renda
2005	0,6453	1.627°	0,6909	1.984°	0,6998	1.200°	0,5451	2.070°
2006	0,6780	1.396°	0,7523	1.537°	0,6662	1.615°	0,6156	1.488°
2007	0,7271	850°	0,8220	891°	0,7154	1.577°	0,6440	1.083°
2008	0,7076	1.177°	0,8360	798°	0,7243	1.494°	0,5627	1.814°
2009	0,7198	1.266°	0,8289	954°	0,7360	1.774°	0,5944	1.737°
2010	0,7930	487°	0,8462	820°	0,7593	1.714°	0,7736	435°
2011	0,7931	579°	0,8422	1.013°	0,7606	2.044°	0,7763	415°
2012	0,7547	1.216°	0,8744	704°	0,7854	1.783°	0,6044	1.795°
2013	0,7564	1.318°	0,8473	1.235°	0,7464	2.936°	0,6755	1.007°
2014	0,8263	305°	0,8757	893°	0,7378	3.157°	0,8654	11°
2015	0,8482	36°	0,8784	989°	0,8184	1.928°	0,8477	06°
2016	0,8199	246°	0,8935	836°	0,8426	1.613°	0,7236	118°

Fonte: FIRJAN, 2018.

Essa evolução ao longo dos anos na educação, na saúde, no emprego e renda, além das médias gerais, está representada no Gráfico 2, o que facilita a visualização do progresso atingido por SGA nesses setores que afetam diretamente o bem-estar social da população.⁴³⁸

Gráfico 2 – Evolução do IFDM 2016



Fonte: FIRJAN, 2018.

⁴³⁸ *Idem.*

A nível regional, em 2016 (Tabela 16) entre os vinte primeiros municípios posicionados no *ranking*, SGA ficou em terceiro lugar, abaixo apenas de Eusébio e Sobral. Para se ter uma ideia da proporção desse escalonamento, Fortaleza ocupou a décima segunda colocação, como se verá adiante na Tabela 17.⁴³⁹

Tabela 16 – Resumo do IFDM de SGA

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – Ano Base 2016				
Médias	IFDM	Saúde	Educação	Emprego/Renda
IFDM BRASIL	0,6678	0,7655	0,7689	0,4664
Mediana dos Municípios	0,6661	0,8073	0,7762	0,4261
Máximo dos Municípios	0,8467	0,9651	0,9549	0,7435
Mínimo dos Municípios	0,5153	0,5898	0,6356	0,1956
São Gonçalo do Amarante	0,8199	0,8935	0,8426	0,7236
Ranking Estadual	3°	23°	23°	4°
Ranking Nacional	246°	836°	1613°	118°

Fonte: FIRJAN, 2018.

Tabela 17 – IFDM de SGA e outros municípios

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – Ano Base 2016							
Ranking		UF	Município	IFDM	Saúde	Educação	Emprego/Renda
Nacional	Estadual						
94°	1°	CE	Eusébio	0,8467	0,9222	0,9549	0,6629
146°	2°	CE	Sobral	0,8355	0,8928	0,8716	0,7420
246°	3°	CE	São Gonçalo do Amarante	0,8199	0,8935	0,8426	0,7236
435°	4°	CE	Maracanaú	0,7997	0,8574	0,8436	0,6981
456°	5°	CE	Horizonte	0,7983	0,8952	0,8164	0,6832
466°	6°	CE	Jijoca de Jericoacoara	0,7975	0,8889	0,8527	0,6509
481°	7°	CE	Frecheirinha	0,7956	0,8850	0,8618	0,6399
739°	8°	CE	Tianguá	0,7737	0,9251	0,8670	0,5290
745°	9°	CE	Varjota	0,7735	0,9384	0,8782	0,5038
850°	10°	CE	Icapuí	0,7678	0,8757	0,6841	0,7435
1147°	11°	CE	Iguatu	0,7505	0,9425	0,7559	0,5530
1233°	12°	CE	Fortaleza	0,7449	0,7506	0,7588	0,7254
1332°	13°	CE	Juazeiro do Norte	0,7393	0,8168	0,7648	0,6362
1361°	14°	CE	Tauá	0,7376	0,8987	0,8224	0,4916
1493°	15°	CE	Ubajara	0,7300	0,9193	0,8028	0,4680
1526°	16°	CE	Barbalha	0,7287	0,8567	0,7854	0,5439
1559°	17°	CE	Arneiroz	0,7269	0,8962	0,7981	0,4865
1623°	18°	CE	Itapipoca	0,7243	0,8666	0,7854	0,5209
1630°	19°	CE	Aracati	0,7240	0,8966	0,7701	0,5051
1634°	20°	CE	Guaraciaba do Norte	0,7237	0,9139	0,7904	0,4669

Fonte: FIRJAN, 2018.

⁴³⁹ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**: ano base 2016. Edição 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 07 out. 2023.

Em resumo (Gráfico 3), depreende-se que SGA está acima do IFDM Brasil geral que é de 0,6678, pois o seu correspondia 0,8199, obtendo no *ranking* estadual o terceiro lugar geral, o vigésimo terceiro em saúde e educação, bem como o quarto em emprego e renda.⁴⁴⁰

Gráfico 3 – Resumo da evolução do IFDM 2016



Fonte: FIRJAN, 2018.

Quanto ao IFGF⁴⁴¹, a FIRJAN tem como base dados oficiais das contas públicas das cidades brasileiras e as avaliam a partir de quatro indicadores: 1) autonomia; 2) gasto com pessoal; 3) liquidez; e 4) investimentos.

O primeiro abrange a relação das receitas advindas das atividades econômicas de cada município e os custos necessários ao seu financiamento. O segundo permite identificar os gastos do município com pagamento de pessoal e o quanto isso compromete o total da receita corrente líquida.

O terceiro correlaciona o total de restos a pagar acumulado no ano e os recursos em caixa disponíveis ao seu adimplemento no ano seguinte. E o último, quantifica a parcela da receita total dos municípios destinados aos investimentos, com o objetivo de gerar bem-estar à

⁴⁴⁰ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**: ano base 2016. Edição 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴⁴¹ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **IFGF**: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 07 out. 2023.

população e melhorar o ambiente de negócios.

Os resultados do IFGF, de acordo com a Figura 34, variam entre 0 e 1, ou seja, quanto mais próximo de 1 melhor será considerada a gestão fiscal do município.⁴⁴²

Figura 34 – Avaliação IFGF



Fonte: FIRJAN.

Dessa forma, a Tabela 18 mostra que SGA obteve a pontuação 0,9039 em 2020, representando um resultado de excelência no que tange a gestão fiscal.

Tabela 18 – IFGF de SGA

Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)			
Série Histórica	IFGF Geral	Ranking IFGF	Ranking Estadual
2013	0,7864	314°	2°
2014	0,9366	33°	1°
2015	0,8883	39°	1°
2016	0,8673	67°	1°
2017	0,6969	407°	4°
2018	0,6520	977°	12°
2019	0,8071	268°	3°
2020	0,9039	141°	1°

Fonte: FIRJAN, 2021.

Ademais, na Tabela 19, entre os vinte primeiros municípios estaduais, SGA permanece na primeira colocação do *ranking*, em virtude da excelência obtida em sua gestão fiscal em 2020, deixando grandes cidades abaixo da sua posição como Caucaia, Fortaleza, Sobral e Eusébio.⁴⁴³

⁴⁴² FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Leitura do IFGF**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 07 out. 2023.

⁴⁴³ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: ano base 2020. Edição 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/>. Acesso em: 07 out. 2023.

Tabela 19 – IFGF de SGA e outros municípios

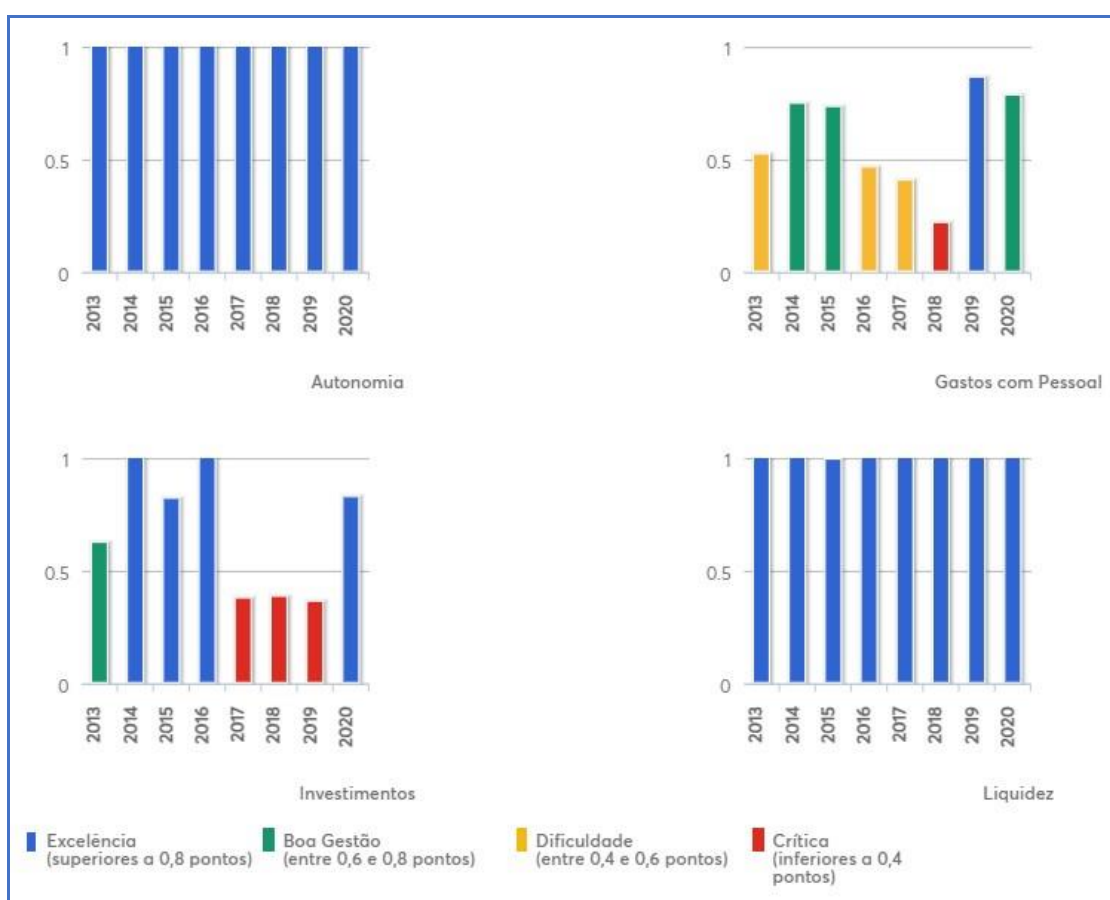
Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) – 2020								
Ranking		UF	Município	IFGF	Autonomia	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez
Nacional	Estadual							
141°	1°	CE	São Gonçalo do Amarante	0,9039	1,0000	0,7845	0,8311	1,0000
205°	2°	CE	Caucaia	0,8843	0,5370	1,0000	1,0000	1,0000
548°	3°	CE	Fortaleza	0,8109	1,0000	0,8053	0,8808	0,5575
637°	4°	CE	Itarema	0,7964	0,5722	0,6136	1,0000	1,0000
969°	5°	CE	Parambu	0,7500	0,0000	1,0000	1,0000	1,0000
1028°	6°	CE	Sobral	0,7438	0,2698	1,0000	1,0000	0,7054
1049°	7°	CE	Jaguaretama	0,7418	0,1872	0,8996	0,8802	1,0000
1330°	8°	CE	Pereiro	0,7057	0,1058	0,7171	1,0000	1,0000
1346°	9°	CE	Itapipoca	0,7040	0,2543	0,5618	1,0000	1,0000
1453°	10°	CE	Ipu	0,6904	0,0000	0,9590	0,8026	1,0000
1461°	11°	CE	Eusébio	0,6892	1,0000	0,4614	0,2954	1,0000
1635°	12°	CE	Guaramiranga	0,6679	0,4437	0,2280	1,0000	1,0000
1648°	13°	CE	Limoeiro do Norte	0,6660	0,6068	0,9328	0,6253	0,4992
1681°	14°	CE	Cariús	0,6617	0,0000	0,9021	1,0000	0,7446
1686°	15°	CE	Fortim	0,6611	0,4391	0,3259	0,8795	1,0000
1718°	16°	CE	Aquiraz	0,6574	1,0000	0,1944	0,7533	0,6820
1741°	17°	CE	Pires Ferreira	0,6548	0,0000	1,0000	1,0000	0,6192
1779°	18°	CE	Crato	0,6502	0,2039	0,5718	0,8251	1,0000
1796°	19°	CE	Horizonte	0,6484	0,6902	0,3404	0,5631	1,0000
1888°	20°	CE	Cruz	0,6379	0,2726	0,2979	0,9809	1,0000

Fonte: FIRJAN, 2021.

A evolução dos indicadores relacionados à autonomia; ao gasto com pessoal; à liquidez; e aos investimentos de SGA no decorrer dos anos estão distribuídas nos Gráficos 4 e 5 para melhor compreensão dos dados.⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Evolução do IFGF: 2013 a 2020.** Edição 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=CE&IdCidade=231240&Indicador=1&Ano=2020>. Acesso em: 07 out. 2023.

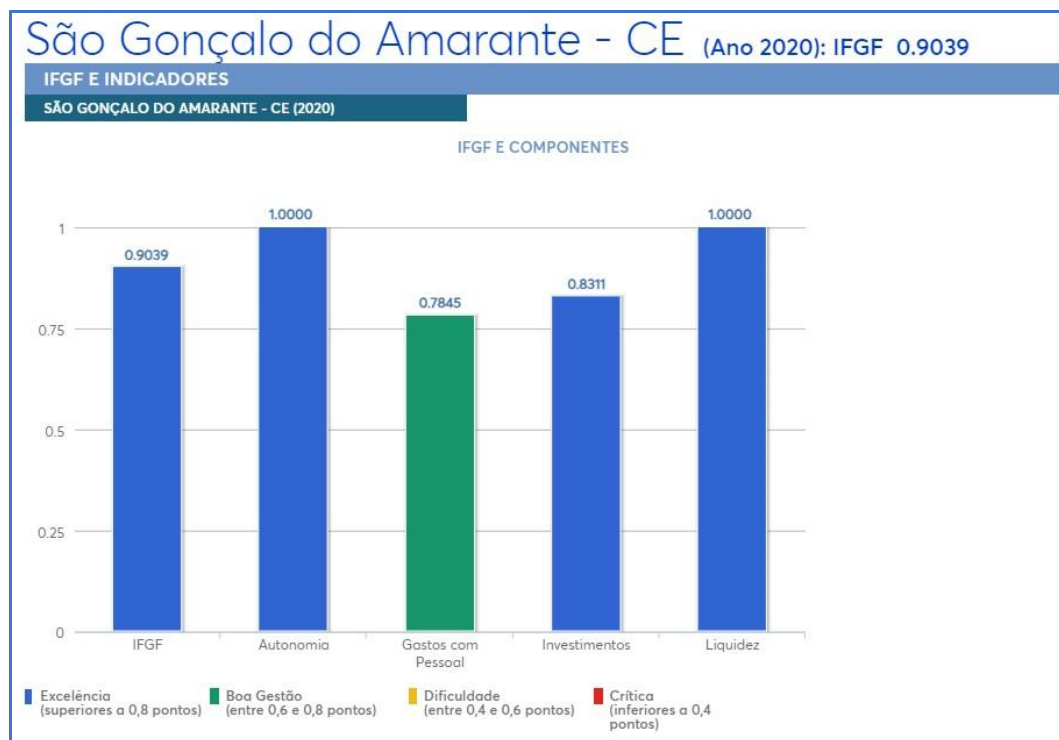
Gráficos 4 e 5 – Evolução do IFGF 2020



Fonte: FIRJAN, 2021.

Para finalizar, resume-se no Gráfico 6 que SGA possui total autonomia e liquidez, com excelência em investimentos e boa gestão nos gastos com pessoal⁴⁴⁵. Conforme apresentado anteriormente, o município possui um certo equilíbrio fiscal e financeiro, os quais têm sido resultado das políticas públicas adotadas, sobretudo as extrafiscais, em virtude das instalações do CIPP e da ZPE Ceará na região.

Gráfico 6 – Resumo do IFGF 2020



Fonte: FIRJAN, 2021.

4.2 Os impactos sociais acarretados pela outra face do desenvolvimento econômico em São Gonçalo do Amarante

É inconteste o crescimento econômico experimentado por SGA, inclusive a influência do CIPP e da ZPE Ceará também têm repercutido na desenvoltura estadual, os quais em 2021 em conjunto com os demais municípios fizeram com que o Ceará atingisse o melhor índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), pois este alcançou a décima segunda melhor colocação no *ranking* dentre as 27 unidades federativas (26 estados e o Distrito Federal).

⁴⁴⁵ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: ano base 2020. Edição 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=CE&IdCidade=231240&Indicador=1&Ano=2020>. Acesso em: 07 out. 2023.

Além disso, entre os estados nordestinos o Ceará passou a ocupar o primeiro lugar, segundo relatório do IPECE.⁴⁴⁶

Os dados abordados no tópico anterior são contundentes quanto à transformação da economia estadual e do perfil municipal de SGA, principalmente no que tange a última década, entretanto, esse processo de crescimento econômico teve início apenas no final da década de 90, conforme explicitado no segundo capítulo desse trabalho.

Faz-se pertinente elucidar, portanto, as repercussões sociais posteriores a esse movimento desenvolvimentista que gerou alguns impactos negativos às comunidades locais, mas que a iniciativa privada, junto aos entes governamentais, tem adotado medidas mitigadoras e/ou reparadoras desses problemas, as quais serão a seguir enumeradas.

4.2.1 Impactos sociais negativos

Anterior aos projetos de desenvolvimento industrial executados pelo governo cearense, SGA era uma cidade com características interioranas, com apenas 29.286 habitantes em 1991⁴⁴⁷, composta por pescadores, agricultores e artesãos, na maioria de origem indígena, com atividades laborais fortemente marcadas pela dependência dos recursos locais ofertados pela natureza.

Notadamente um município pacato, com várias casas de veraneio, sendo o Pecém uma vila de pescadores, a qual teve seu cenário modificado e a população sofreu com as ações governamentais de caráter desenvolvimentista, pois para se chegar aos reflexos econômicos externalizados pelos dados oficiais tratados neste trabalho, os antigos moradores do Pecém, no final da década de noventa, foram impactados com as desapropriações e o reassentamento de várias famílias.⁴⁴⁸

Aqueles que permaneceram, tiveram que se adaptar com a nova rotina das constantes obras; com o aumento populacional e a conseqüente alta da violência, da prostituição e das

⁴⁴⁶ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECE informe nº 230**: o IDH-M Ceará 2012 a 2021. Fortaleza: IPECE, 2023. p. 06. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/07/ipece_informe_230_26Jul_2023.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

⁴⁴⁷ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECEDATA**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 26 set. 2023.

⁴⁴⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 125-155. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

drogas; com o desmatamento (fauna e da flora), a poluição, a especulação imobiliária, além da desconstrução da cultura e da memória das comunidades tradicionais.⁴⁴⁹

As tensões sociais começaram no momento das desapropriações, tendo em vista que a maioria das propriedades pertenciam às famílias por gerações e eram bastante férteis e próximas a reservatórios de água que serviam para o plantio e sobrevivência daquela população.⁴⁵⁰

Na primeira fase de construção do CIPP, 386 famílias foram desapropriadas, por serem suas terras alcançadas pelo Decreto nº 24.032, de 6 de março de 1996, que determinava aquela área como utilidade pública.⁴⁵¹

Desse total de famílias, 218 foram indenizadas com valores que não ultrapassavam o teto de R\$11.200,00, as quais também foram incluídas no plano de assentamento organizado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (IDACE).⁴⁵²

Sobre o assunto, no relatório da ALECE fica evidenciada a insatisfação da população que efetuaram queixas “da forma como foi realizada, sem uma negociação e planejamento adequado. Segundo relatos, não houve negociação da desapropriação com os moradores e discussão concomitante sobre as condições de reassentamento”⁴⁵³.

Na segunda fase de desapropriação, foram estipulados novos critérios, pois aqueles que receberam indenização acima de R\$ 25.000,00 teriam que “administrar a sua vida”, enquanto quem teve sua reparação abaixo desse valor foram encaminhados para os assentamentos na zona rural ou urbano.⁴⁵⁴

Em pesquisa de 2009, a IDACE informa que a área potencialmente afetada pelo CIPP detinha as comunidades Bolso, Madeiro, Paul, Camará, Cambeba, Caraúbas, Fazenda Olho D'Água, Itapará, Matões, Mixira, Comunidade Olho D'água, Suzano e Tapuio, nas quais se encontravam 3.717 pessoas, com 483 pesquisadas e 3.234 estimadas (Tabela 20).⁴⁵⁵

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 125-155.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁵² *Ibid.*, p. 142.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 142.

⁴⁵⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Pacto pelo Pecém**: iniciando o diálogo. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, Fortaleza, 2011. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

Tabela 20 – População existente na área do CIPP (2009)

Localidade	Pop. Estimada
Bolso	668
Madeiro	83
Paul	82
Camará	24
Cambeba	20
Caraúbas	64
Fazenda Olho D'Água	16
Itapará	76
Matões	1.992
Mixira	52
Comunidade Olho D'Água	20
Suzano	60
Tapuio	560
TOTAL	3.717

Fonte: ALECE, 2011, p. 24.

Os grupos familiares vulneráveis que foram desapropriados, tiveram a sua realocação em sete assentamentos (Tabelas 21), “sendo os três primeiros relativos às áreas de construção do Porto do Pecém e os quatro seguintes destinados à liberação de áreas para a construção da CSP e da Refinaria Premium II da Petrobrás”⁴⁵⁶, sendo o projeto da última descontinuado.

Tabela 21 – Assentamentos, origem das famílias e localização

ASSENTAMENTO	ORIGEM DAS FAMÍLIAS	LOCALIZAÇÃO
Munguba	Fora da área do CIPP. Famílias que foram desapropriadas para implantação do porto, oriundas das comunidades de Cambeba, Itapará, Área Verde, Matões, Torém e Paul	Localiza-se no distrito de Jardim, município de Paracuru. Foi instalado nos anos de 1999/2000, com 37 famílias.
Forquilha	Famílias que foram desapropriadas para a implantação do porto.	Localiza-se próximo ao distrito de Siupé, município de São Gonçalo do Amarante. Foi instalado em 1999, com 21 famílias. Trata-se de um assentamento rural com 63ha para agricultura.
Novo Torém	Famílias que foram desapropriadas para implantação do porto, oriundas da comunidade de Torém e Matões	Localiza-se no distrito de Siupé, município de São Gonçalo do Amarante, abriga 25 famílias, sendo 3 agregadas. Trata-se de um assentamento rural com 72ha para agricultura.
Olho D'Água	Famílias desapropriadas da comunidade de Paul	Localiza-se na região da localidade de Salgadinho, município de São Gonçalo do Amarante, abrigando 9 famílias. Trata-se de um assentamento rural com 35ha para agricultura.
<i>(continua)</i>		

ASSENTAMENTO	ORIGEM DAS FAMÍLIAS	LOCALIZAÇÃO
Novo Tapuio	Famílias desapropriadas das comunidades Tapuio, Suzano, Itapará e Lagoinha	Localiza-se na região do distrito de Siupé, no município de São Gonçalo do Amarante, abriga 55 famílias. Trata-se de um assentamento rural com 198ha para agricultura e pecuária.
Nova Vida (Jardim Botânico)	Famílias desapropriadas das comunidades Madeiro, Almécegas, Paul, Bolso e Tapuio	Localiza-se nas vizinhanças do Jardim Botânico, próximo da localidade de Parada, município de São Gonçalo do Amarante. Abrigará 81 famílias com característica de assentamento urbano.
Caranguejo	Famílias desapropriadas das comunidades Itapará, Suzano e Mixira	Localiza-se à margem esquerda da CE-085, nas proximidades do Garrote. Abrigará 34 famílias

Fonte: ALECE, 2013, p. 143-144.

⁴⁵⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 143. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

Foi nesse cenário conflituoso e de “transição radical de um contexto rural para uma realidade urbana”⁴⁵⁷ que a questão dos Anacé veio à tona em 2003⁴⁵⁸, os quais estavam distribuídos nas localidades de São Gonçalo do Amarante (Mangabeira, Pau-Branco, Salgado, Tabuleiro Grande, Boqueirão, Currupião, Baixa das Carnaúbas, Maceió do Rafael, Torém, Área Verde, Lagoa Amarela, Gereraú, Tocos, Chave, Oiticica, Tapuio, Siupé e Bolso) e da Caucaia (Matões, Japuara e Santa Rosa).⁴⁵⁹

Com as medidas governamentais que visavam a desapropriação de suas terras, o povo Anacé passou a se organizar e a pleitear o reconhecimento de sua identidade étnica, assim como a delimitação do território que tradicionalmente ocupavam, os quais seriam destinados a edificação do CIPP e da ZPE Ceará (Setor I, reservado à CSP).

A origem dos Anacé é registrada em documentos dos séculos XVII e XVIII, contudo o seu silenciamento histórico ocorreu a partir da declaração do decreto do governo provincial cearense, no qual afirmava a total extinção indígena no Ceará pelo processo de ocupação europeia desse território⁴⁶⁰ que segundo Potiguara Alencar Santos⁴⁶¹:

[...] a situação dos Anacé não é semelhante à de alguns grupos amazônicos ou de outras regiões do país cuja existência étnica é reconhecida pelo Estado brasileiro e suas instituições. A etnia Anacé é resultado de um complexo movimento de emergência étnica recente, sendo formada a partir de uma ação política de resgate e fortalecimento cultural que tem sua história própria e ainda precariamente reconhecida e estudada.

Apenas ao longo do século vinte⁴⁶² (Mapa 16) é que esses grupos cearenses de indígenas passaram a romper com essa invisibilidade institucionalizada e propagada pela cultura regional, sendo a identidade dos Anacé reconhecida, atualmente, pelo estado do Ceará, mas que a princípio foi um processo demorado, sofrido e desgastante para os integrantes dessa etnia, diante de um “trajeto de embates, angústias, incertezas, negociações e conquistas”⁴⁶³.

⁴⁵⁷ SOUZA, Rute Morais. **Tabas, roças e lugares de encanto**: construção e reconstrução Anacé em Matões Caucaia Ceará. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/12/TCC-RUTE.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 141-142.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 148.

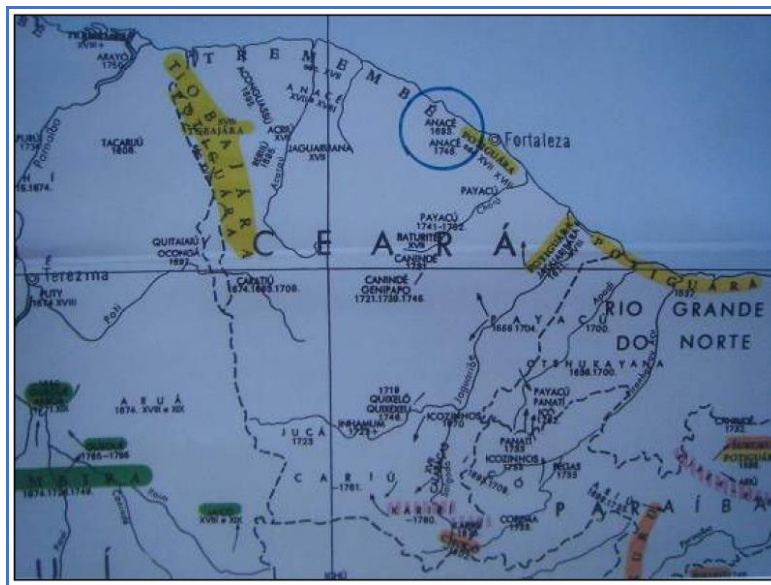
⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 147-148.

⁴⁶¹ SANTOS, Potiguara Alencar. Exumando corpos de índios: a emergência Anacé e os novos dramas étnicos e desenvolvimentistas no Nordeste brasileiro. **Espaço ameríndio**. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 214-252, jan./jun. 2013. p. 222. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/38282>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 147-148.

⁴⁶³ BRISSAC, Sergio. Os embates da questão Anacé: a atuação de antropólogos na efetivação de direitos territoriais indígenas no Ceará. In: João Pacheco de Oliveira, Fabio Mura e Alexandra Barbosa da Silva. **Laudos**

Mapa 16 – Povo Anacé identificado no mapa antigo elaborado por Curt Nimuendaju (1987)



Fonte: MEIRELES; BRISSAC; SCHETTINO, 2012, p. 124.

Dessa maneira, como estratégia de resistência⁴⁶⁴, os Anacé formularam uma representação junto ao Ministério Público Federal (MPF) no Ceará, requerendo o fim das desapropriações e a demarcação de suas terras. No período de 2003 a 2009 foram apresentadas em torno de 13 representações, denúncias e solicitações do povo Anacé junto ao MPF, as quais resultaram na recomendação do MPF à FUNAI, referente a constituição de um grupo de trabalho para promover a identificação e a consequente delimitação da terra indígena.⁴⁶⁵

Em 2008, nova denúncia foi protocolada perante o MPF que resultou em um processo administrativo, no qual foi elaborado o Parecer Técnico 01/08, sob a orientação da Recomendação nº 59/08, tendo por conclusão que o povo Anacé de fato se caracterizava como grupo indígena, indicando ao governo estadual a necessidade de suspender os procedimentos de desapropriação, até a feitura dos estudos de identificação e delimitação da terra indígena Anacé, por parte do grupo técnico da FUNAI.⁴⁶⁶

Na época o governo questionou a metodologia aplicada no Parecer nº 01/08 e

antropológicos em perspectiva. Brasília: ABA, 2015. p. 280. Disponível em: <https://portal.abant.org.br/aba/publicacoes/publicacao-000080>. Acesso em: 28 set. 2023.

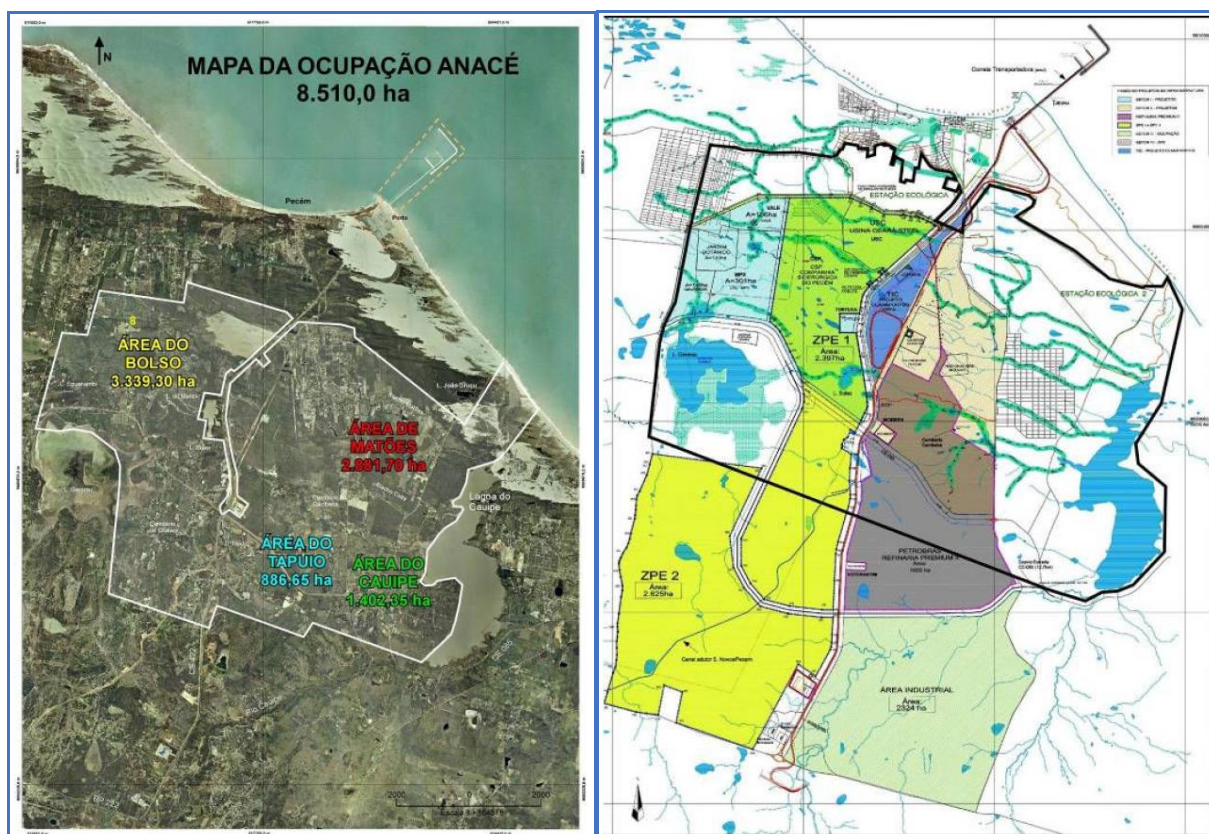
⁴⁶⁴ BRISSAC, Sérgio Goês Telles. **O recurso ao Ministério Público Federal como estratégia indígena para a gestão de seu território:** os casos Tapeba e Anacé no Ceará. 2009. p. 10. Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Casos_Tapeba_e_Anace_CE.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

⁴⁶⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém.** Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 153. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 153-154.

consequentemente não reconheceu a presença indígena na área, então a FUNAI elaborou novo Parecer de nº 01/09, no qual foi ratificada as diretrizes da Recomendação nº 59/08, dessa vez feito por dois antropólogos peritos do MPF e por um professor de geografia da UFC, através dos quais foi descrita e fundamentada a ocupação tradicional que os Anacé exercem sobre seu território, com a indicação de um poligonal com área de 8.510 hectares (Mapas 17 e 18) que deveria ter sido resguardada pelo estado do Ceará.⁴⁶⁷

Mapas 17 e 18 – Área ocupada pelos Anacé e a sua sobreposição no plano diretor do CIPP



Fonte: MEIRELES; BRISSAC; SCHETTINO, 2012, p. 163 e 177.

Denota-se que a relação dos Anacé com o território é marcada pela violência da colonização e da cultura ocidental, sendo constante a luta de seus ancestrais para resistir e sobreviver. Os Anacé mantêm a conexão com seus ancestrais entrelaçada com o seu território, o qual é permeado pelo sagrado.⁴⁶⁸

Eles lutam por suas terras porque é através dela que conseguem manter vivo os seus

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 154.

⁴⁶⁸ MEIRELES, Jeovah; BRISSAC, Sérgio; SCHETTINO, Marco Paulo. Parecer Técnico nº 01/09: o povo indígena Anacé e seu território tradicionalmente ocupado. **Cadernos do LEME**, Campina Grande, v. 04, n. 01, p. 115-235. jan./jun. 2012. p. 126 e 131. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/O-povo-ind%C3%ADgena-Anac%C3%A9-e-seu-territ%C3%B3rio-tradicionalmente-ocupado-Parecer.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

usos, costumes e tradições, tendo em vista que para os Anacé povo e território são inseparáveis e por isso eles não usam o termo terra, mas sim território por este simbolizar um bem coletivo e de interdependência com a natureza que é fonte vital de alimento, abrigo e criação cultural.⁴⁶⁹

Essa relação espiritualizada com seu território tem sido solapada pelos interesses econômicos desde o Brasil colonial e na atualidade ganhou uma roupagem diferenciada, mas que continua violentando os povos indígenas e quilombolas, mediante violência física, coerção, ameaça, intimidação, tentativa de assassinato, desapropriação de terras, destruição de casas e de sua cultura.⁴⁷⁰

Para os Anacé, o desenvolvimento defendido pelas sociedades ocidentais “é uma violência sistêmica à filosofia e à vida dos povos indígenas. A resistência, vital para os povos indígenas, é atacada ferozmente e motivo de manifestações de desrespeito e discriminação de governantes e políticos”⁴⁷¹.

Desse modo, o MPF munido do novo parecer e em auxílio a causa dos Anacé, ajuizou em 2009 e 2010 as Ações Cíveis Públicas de nºs 0016918-38.2009.4.05.8100 e 0002218-23.2010.4.05.8100, em que ambas foram interpostas em face do Estado do Ceará, da União Federal, da SEMACE, do Porto do Pecém Geração de Energia S/A, do Pecém II Geração de Energia S/A, da CSP e do IBAMA, além do chamamento da FUNAI para compor a ação como terceiro interessado.

As duas ações demoraram bastante para serem julgadas: a primeira em 2020⁴⁷² e a segunda⁴⁷³ em 2023⁴⁷⁴, após encaminhamento ao TRF-5, sendo ambas extintas sem a resolução do mérito, em virtude da ausência de interesse processual do MPF, ante a celebração do acordo firmado entre a FUNAI, a PETROBRÁS, o Estado do Ceará e a comunidade indígena Anacé, por meio de um termo de compromisso⁴⁷⁵ para constituir a

⁴⁶⁹ LIMA, Felipe Alexandre de; MARQUESAN, Fábio Freitas Schilling. Terras indígenas no Ceará: uma história de lutas e resistência. **Rebela**, v. 07, n. 03, p. 488-509, set./dez. 2017. p. 496. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/3939>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 504-505.

⁴⁷¹ PORANTIM. Em defesa da causa indígena. Brasília, Ano 36, n. 377, p 01-16. ago. 2015. p. 11. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Porantim-377_Agosto.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

⁴⁷² JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0016918-38.2009.4.05.8100, Juiz Federal: Alcides Saldanha Lima, 10ª Vara Federal, assinado em: 09 jul. 2020.

⁴⁷³ JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0002218-23.2010.4.05.8100, Juiz Federal: Alcides Saldanha Lima, 10ª Vara Federal, assinado em: 31 dez. 2021.

⁴⁷⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF-5). **Acórdão**. Ação Civil Pública nº 0002218-23.2010.4.05.8100, Remessa necessária cível, Relator: Elio Wanderley de Siqueira Filho, 1ª Turma, assinado em: 08 set. 2023.

⁴⁷⁵ CEARÁ. Lei nº 15.492, de 27 de dezembro de 2013. Ratifica o termo de compromisso celebrado entre o Estado do Ceará, a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, as

Reserva Indígena Taba dos Anacé no município cearense de Caucaia, com área total de 543,66 hectares, destinada à posse permanente e ao usufruto exclusivo das 163 famílias provenientes das localidades de Matões e Bolso.

Note-se que o território negociado é bem menor do que a área definida no Parecer nº 01/09 do MPF, porém em decorrência dos conflitos citados, em novembro de 2013 o referido termo de compromisso foi assinado, tornando a Taba dos Anacé a primeira⁴⁷⁶ reserva indígena do Estado do Ceará (Figura 35), advinda de uma política compensatória, fruto dos impactos negativos causados pelas instalações do CIPP em suas terras. E em 06 de fevereiro de 2018⁴⁷⁷ a reserva foi entregue, entretanto ainda aguarda regularização do registro do termo de doação a ser formalizado pela secretaria de patrimônio da União.⁴⁷⁸

Figura 35 – Visão panorâmica da reserva Taba dos Anacé (2018)



Fonte: SOUZA, 2019, p. 54. (Arquivo do CIPASAC, 2018).

Com a conquista da reserva, os Anacé passam a ter uma narrativa marcada pela incerteza no futuro, mas que também representa um “tratado sobre um povo que continua lutando pela vida, resistindo à perseguição, ao medo, a tentativa de lhes conferir o lugar da

comunidades indígenas Anacés de Matões e Bolso, o Ministério Público Federal e a União. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, 13 jan. 2014. Disponível em: <http://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Termo-de-compromisso-Taba-dos-Anac%C3%A9.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁴⁷⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Primeira reserva indígena do Ceará é entregue ao povo Anacé**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/primeira-reserva-indigena-do-ceara-e-entregue-ao-povo-anace>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁷⁷ SOUZA, Rute Moraes. **Tabas, roças e lugares de encanto: construção e reconstrução Anacé em Matões Caucaia Ceará**. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019. p. 53. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/12/TCC-RUTE.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁷⁸ ASSOCIAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL CO-PRODUZIDO (ADELCO). **Reserva indígena Taba dos Anacé**. Disponível em: <https://adelco.org.br/centro-documentacao/reserva-indigena-taba-dos-anace/>. Acesso em: 30 set. 2023.

invisibilidade. Sua narrativa é também a esperança numa vida melhor⁴⁷⁹, alimentando as novas gerações com o desafio dos paradoxos desse tempo histórico (século XXI) que é o de continuar (re)existindo.⁴⁸⁰

Por meio de muita luta, os Anacé tiveram algumas respostas para suas reivindicações, a exemplo do “cadastramento da população pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); a criação da Escola Diferenciada de Educação Infantil e Ensino Fundamental ‘Direito de Aprender’, em Matões”⁴⁸¹, bem como conseguiram assegurar a preservação do cemitério secular, chamado de Cambeba.⁴⁸²

Ressalta-se que após a situação ter sido contornada em favor do CIPP, da CSP (alocada na área da ZPE Ceará – Setor I) e demais estabelecimentos industriais autorizados a operar na região, independente da criação da reserva em 2013, o embate pelo respeito dos recursos naturais de suas terras continuam existindo, conforme se vê na interposição da Ação Civil Pública nº 0805185-51.2023.4.05.8100.

A ação está tramitando na 8ª Vara Federal do Ceará, a qual foi ajuizada pelo Instituto Verdeliz⁴⁸³, Conselho Indígena do Povo Anacé de Japiman e Associação Indígena do Povo Anacé da Aldeia Planalto Cauipe. Desta vez contra a Portocem Geração de Energia S/A e a SEMACE, almejando ter acesso a liminar para determinar a suspensão imediata da licença de instalação da UTE Portocem, concedida pela SEMACE, a qual possibilitará a sua construção na ZPE Ceará.

Em suma, os autores pleiteiam a nulidade dos processos de licenciamentos concedidos a UTE Portocem, por ter a SEMACE ignorado, em suas concepções, a existência do Povo Anacé nas análises das licenças cedidas, sobretudo, pela ausência de Estudo do Componente Indígena (ECI), assim como da violação do seu direito de consulta livre, prévia e informada.

⁴⁷⁹ GOMES, Maria Cecília Feitoza. **Neodesenvolvimentismo x modos de vida Anacé**: impactos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém sobre povos indígenas no Ceará. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. p. 142. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46236?locale=es>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 146.

⁴⁸¹ CENTRO DE DEFESA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA (CDPDH); MISEREOR. **Dossiê**: denúncia sobre a situação territorial dos povos indígenas no Ceará. 2015. p. 62. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Dossie-Denuncia-sobre-a-Situacao-Territorial-Indigena-no-CE-2015.-CHDPH-1.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁸² ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 155. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁴⁸³ JUSCLIMA2030. **Instituto Verdeliz v. Portocem Geração de Energia S.A e outro**. 2023. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/instituto-verdeliz-v-portocem-geracao-de-energia-s-a-e-outro/>. Acesso em: 28 set. 2023.

Além do mais, almejam novo licenciamento ambiental a ser feito pelo órgão licenciador federal (IBAMA) e/ou que a UTE Portocem apresente um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) com medidas de controle, mitigação e compensação para serem adotadas, caso haja impactos socioambientais diretos e indiretos nos recursos hídricos, na saúde, na mudança do clima, especialmente aos relacionados ao modo de vida do Povo Anacé. Por fim, solicitam a participação no processo do IBAMA, da FUNAI e do MPF.

Em abril de 2023, foi proferida decisão interlocutória, indeferindo o pedido liminar por entender o juízo da 8ª Vara Federal que os requisitos essenciais à concessão da liminar não foram demonstrados e por esse motivo o processo segue seu curso, com última movimentação em 03 de novembro de 2023, porém sem data de conclusão para julgamento, até o encerramento da escrita deste estudo.

Dessa narrativa, extrai-se que esse conflito foi gerado por uma disputa de componentes sociais distintos em torno de um mesmo território, em que “sob uma mesma base geográfica, podem se situar mundos com diferenças abissais entre si”⁴⁸⁴, com percepções existenciais que “implicam em uma incompatibilidade em se sobrepor, sobre o mesmo lugar, o projeto do CIPP e a área reivindicada pelos Anacé.”⁴⁸⁵

E para além das disputas de terras, não só os Anacé foram prejudicados, mas várias comunidades não indígenas também tiveram que conviver com a insatisfação de sair de suas terras e posteriormente coexistir com os impactos negativos apontados anteriormente, num paradoxo em que “o velho e o novo, a tradição e a modernidade passaram a ocupar o mesmo espaço e a população teve que se adaptar às constantes mudanças do local e entender a dinâmica de um novo tempo”⁴⁸⁶ trazido pelos empreendimentos industriais instalados, seja no CIPP ou na ZPE Ceará, os quais “ora sugere à população oportunidades de mudanças

⁴⁸⁴ BARBOSA, Lia Pinheiro; NÓBREGA, Luciana Nogueira. Entre terras, territórios e territorialidades: o povo indígena Anacé e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, Ceará. **20º Congresso brasileiro de sociologia**, Universidade Federal do Pará, Belém, jul. 2021. p. 16. Disponível em: https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNDoiYT0xOntzOjE5OiJJRF9BVEIWSURBREUiO3M6MT0iOSI7fSI7czoXOiJoIjtzOjMyOiIwMTkzN2Y4MGI4M2JjYTZjZTI0NzJiNjZiYWYxNzRlMiI7fQ%3D%3D&ID_ATIVIDADE=9. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁸⁵ NÓBREGA, Luciana Nogueira. O povo indígena Anacé e o complexo industrial e portuário do Pecém, no Ceará: desenvolvimento e resistências no contexto da barbárie por vir. **Revista de ciências sociais**, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 165–211, jul./out. 2020. p. 198. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53093>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁸⁶ RODRIGUES, Socorro. Pecém, da terra e do mar as novidades foram chegando. **Trilha econômica: A vila do Pecém após a chegada do porto – investimentos no porto do Pecém mudam rotina dos habitantes da pequena vila de pescadores**, Fortaleza, nov. 2011. p. 25. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26213/1/2011_tcc_hahrnascimento.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

econômicas, ora de exclusão pela própria natureza da lógica capitalista”⁴⁸⁷.

Por fim, a experiência dos Anacé levanta uma “discussão que se apresenta está no campo da própria definição do que seja direito ao desenvolvimento”⁴⁸⁸, é romper com a ideia de que o progresso e as consequências geradas pelo desenvolvimento são sempre boas e trazem apenas benefícios, ou seja, nem tudo o que acompanha o progresso é valioso, posto que “assim como uma moeda é sempre interessante olhar o outro lado”⁴⁸⁹, pois a outra face do desenvolvimento pode ser bastante prejudicial para aqueles que se contrapõe a ele e/ou não estão na pauta do planejamento e/ou nos planos do interesse econômico.

4.2.2 Ações de mitigação das problemáticas sociais ocasionadas pelos empreendimentos industriais

Como já suscitado, o crescimento econômico adstrito aos projetos industriais ensejou o aumento do contingente populacional e com ele o alargamento das demandas dos serviços públicos relacionados à educação, atendimento à saúde, saneamento, transporte, segurança, cultura, lazer, habitação, dentre outros que não foram estruturados para suportar o crescente quantitativo dos habitantes de SGA.⁴⁹⁰

Para tanto, coube aos órgãos públicos, sobretudo os municipais, adotar políticas públicas voltadas para segmentos mais vulneráveis como crianças, jovens, mulheres e idosos, os quais não estão alcançando o ritmo das problemáticas sociais e/ou ainda não conseguiram a execução de ações satisfatórias para atender as necessidades das comunidades da região.⁴⁹¹

Os primeiros impactos sociais foram sentidos no meio ambiente, na saúde, na falta de saneamento e de transporte, na ampliação da violência, da prostituição e do uso de drogas⁴⁹², sendo estes os principais desafios a serem superados pelo poder público quanto a implantação

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸⁸ NÓBREGA, Luciana Nogueira. O povo indígena Anacé e o complexo industrial e portuário do pecém, no Ceará: desenvolvimento e resistências no contexto da barbárie por vir. **Revista de ciências sociais**, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 165–211, jul./out. 2020. p. 202. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53093>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁴⁸⁹ ALVES, Herbênyia. Contradições do progresso. **Trilha econômica: A vila do Pecém após a chegada do Porto – investimentos no Porto do Pecém mudam rotina dos habitantes da pequena vila de pescadores**, Fortaleza, nov. 2011. p. 20. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26213/1/2011_tcc_hahrnascimento.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

⁴⁹⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de altos estudos e assuntos estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 155. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 155.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 159-172.

e complemento da infraestrutura básica de toda área de influência do CIPP⁴⁹³.

O desafio do processo de desenvolvimento, concatenado ao descompasso existente entre as carências locais criadas pelo acelerado aumento da população, das atividades produtivas e do setor de serviços que se contrapõem ao ritmo de instalação da infraestrutura básica, têm levado a diversas limitações nas condições de trabalho, na qualidade de vida dos moradores e na mobilidade urbana e rural.⁴⁹⁴

Nesse contexto, no ano 2000 o estado do Ceará em parceria com os municípios de SGA e Caucaia, formulou plano de estruturação urbano-regional das áreas que sofrem influência do CIPP, estabelecendo novas qualificações para o território e medidas complementares às necessárias dotações de infraestrutura, controle de usos e ocupações, visando a consolidação de uma rede urbana equilibrada, através da preservação ambiental.⁴⁹⁵

O objetivo era forjar o apoio de um sistema de mobilidade eficiente, além da redução dos efeitos da conurbação, dando prioridade a criação de centros de emprego acessíveis e com qualidade urbana, entretanto, o próprio Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da ALECE em seu relatório indica que não há informações sobre sua implementação.⁴⁹⁶

Referente a parte ambiental, a SEMACE aponta que os problemas mais recorrentes em SGA e Caucaia são o desmatamento, a intervenção em dunas, a mineração e as empresas sem licenças ou em desconformidade⁴⁹⁷, somada as preocupações relativas ao destino dos seus resíduos sólidos, “inclusive os transportados pelas esteiras de transporte que servem para o recebimento de minério de ferro para a Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP e para outros empreendimentos que utilizam granéis sólidos de alta densidade”⁴⁹⁸, em que na fase inicial de descarregamento do carvão mineral houve grande emissão de fuligem sobre a Vila do Pecém.⁴⁹⁹

A nível de compensação financeira dessas disfunções ambientais, a CSP firmou plano de trabalho nº 13/2017, anexo ao Termo de Compromisso de Compensação Ambiental nº 18/2011, junto a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) do Estado do Ceará para realizar

⁴⁹³ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Agenda estratégica para o complexo industrial e portuário do Pecém – CIPP**. Conselho de altos estudos e assuntos estratégicos. Fortaleza: INESP, 2014. p. 53. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 82.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 82.

⁴⁹⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. p. 93. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 99.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 99.

“serviços de manutenção preventiva e corretiva das instalações físicas prediais com o fornecimento de mão de obra, materiais e peças de reposição, para a conservação das instalações do Parque Estadual do Cocó”, mediante “aplicação de parte dos recursos de compensação ambiental [...] no valor de R\$ 2.374.287,93 (dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta e sete reais e noventa e três centavos).⁵⁰⁰

Tal compensação está amparada em lei, contudo, enfatiza-se que a deliberação dos referidos recursos deveria ter sido direcionada à mitigação dos problemas ambientais em SGA e/ou no entorno da CSP. Isso não quer dizer que a preservação do Parque do Cocó não seja importante, entretanto se a indústria está ocasionando impactos ambientais no município, nada mais justo do que usar essa quantia para amenizar, dentro do possível, os abalos causados pelos empreendimentos à natureza local.

Ressalta-se que, além das áreas verdes de preservação existentes na região do CIPP, em SGA existe o Jardim Botânico que foi criado pelo Decreto Municipal nº 799/03, de 08 de março de 2003, com área de 108,90 ha, localizado no Pecém às margens da Rodovia CE-156. Suas principais finalidades são⁵⁰¹:

- promover a pesquisa, a conservação, a preservação, a educação ambiental e o lazer compatível com a finalidade de difundir o valor multicultural das plantas e sua utilização sustentável;
- proteger, inclusive por meio de tecnologia apropriada de cultivos, espécies silvestres, ou raras, ou ameaçadas de extinção, especialmente no âmbito local e regional, bem como resguardar espécies econômica e ecologicamente importantes para a restauração ou reabilitação de ecossistemas;
- manter bancos de germoplasma *ex situ* e reservas genéticas *in situ*;
- realizar, de forma sistemática e organizada, registros e documentação de plantas, referentes ao acervo vegetal, visando a plena utilização para conservação e preservação da natureza, para pesquisa científica e educação;
- promover intercâmbio científico, técnico e cultural com entidades e órgãos nacionais e estrangeiros; e estimular e promover a capacitação de recursos humanos.

Desse modo, concebe-se que em SGA as demandas ambientais são vastas, as quais também necessitam de apoio financeiro para sua regular manutenção, sendo este o porquê do racional acima exposto quanto a importância desses recursos serem investidos nas regiões naturais e nas iniciativas de pesquisa do próprio município.

E como a CSP, em parte foi erguida no bioma da Caatinga, em 2015 a entidade teve a

⁵⁰⁰ CEARÁ. **Plano de trabalho n° 13/2017, anexo ao termo de compromisso de compensação ambiental n° 18/2011**. Titular do licenciamento: Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP). Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2017/09/Plano-de-Trabalho-13-2017-7%C2%BA-Reuni%C3%A3o-2017-TCCA-18-2011.PDF>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁵⁰¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Pacto pelo Pecém: iniciando o diálogo**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, Fortaleza, 2011. p. 56. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

iniciativa de estipular duas linhas de ação: 1) o Plano de Resgate e Salvamento da Fauna, em parceria com a empresa local Verde Vida; e 2) o Programa de Resgate e Monitoramento da Flora Nativa, em cooperação com o parque botânico do Ceará.⁵⁰²

O registro desse trabalho foi publicado no livro “Fazendo o certo, certo, da maneira certa” (Figuras 36 e 37) e por meio do reflorestamento (Figuras 38 e 39) a CSP “se tornou a 1ª empresa do Ceará a receber do órgão ambiental o certificado de reposição florestal, atestando o pleno atendimento aos requisitos legais e sustentáveis neste processo”⁵⁰³.

Figuras 36 e 37 – Reflorestamento e publicação do livro



Fonte: CEPAL, 2020, p. 09. (Dados da CSP).

Figuras 38 e 39 – Mudas e sementes de plantas nativas



Fonte: CEPAL, 2020, p. 09. (Dados da CSP).

⁵⁰² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Companhia siderúrgica do Pecém: O Big Push Industrial do Estado do Ceará.** 2020. p. 09. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/5d50ce32-83e2-4f51-9d1b-1e58244d8ef5>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 09.

Salienta-se que a CSP investiu em vários equipamentos de alta tecnologia, capazes de ajudar na mitigação e na prevenção de impactos ambientais, concatenados as ações realizadas para este fim desde a concepção do seu projeto (Tabela 22).

Tabela 22 – Compromisso ambiental da CSP

Investimento na aquisição de equipamentos e processos voltados à preservação do meio ambiente	R\$ 1 bilhão
Compromisso de emissões atmosféricas abaixo das estabelecidas na legislação ambiental brasileira	50% menores
Reaproveitamento de resíduos sólidos - Reciclagem	99%
Geração de energia elétrica	100% própria
Resquícios arqueológicos catalogados durante a fase de supressão vegetal	26
Espécie de flora preservadas	90
Recuperação de 412 hectares com mudas de espécies nativas, produzidas a partir de sementes coletadas na CSP	320 mil mudas
Sementes coletadas	640 mil (43 espécies)
Preservação da Biodiversidade	Financiamento do 1º Banco de Sementes Florestais Nativas do Estado do Ceará
Espécie de fauna preservadas	89
Animais resgatados	6.424
Reaproveitamento da água usada pela CSP	98%

Fonte: CEPAL, 2020, p. 10. (Dados da CSP).

Como reconhecimento das ações de sustentabilidades e de uso de tecnologias de última geração, a CSP conquistou as seguintes certificações: 1) qualidade (ISO 9001); 2) meio ambiente (ISO 14001, *RoHS – Restrictions of the use of Certain Hazardous Substances – European Union*); 3) produtos de alta tecnologia (*Maxion Wheels, Siemens Gamesa, Caterpillar, Scania*); e 4) de certificadoras globais (*DetNorskeVeritas-Germanischer Lloyd, Registro Italiano Navale, Indian Register of Shipping, BureauVeritas, Lloyd's Register, Korean Register, American Bureau of Shipping, Russian Maritime Register of Shipping*).⁵⁰⁴

Quanto ao aspecto social e de cuidado com as pessoas, as empresas instaladas na ZPE Ceará, quais sejam, a CSP, a White Martins e a Phoenix têm investido e desenvolvido projetos que atendem a diversos públicos e finalidades sociais.

A CSP, antes da sua operação investiu R\$ 182 milhões em mais de 3.000 participações de profissionais nas seguintes atividades: 1) seleção e treinamento, incluindo transferência de tecnologia; 2) treinamentos no exterior; 3) programa de formação de operadores pelo SENAI do Ceará; 4) treinamentos em simuladores de última geração; 5) cursos de idiomas (inglês e coreano); e 5) ambientação em siderúrgicas localizadas no sudeste

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 10.

do Brasil.⁵⁰⁵

Contribuiu ainda com a implementação dos cursos técnicos de metalurgia nos Institutos Federais do Ceará (IFCE) e com a criação do primeiro curso de Engenharia Metalúrgica na Universidade Federal do Ceará (UFC). E para ampliar as oportunidades de recolocação e geração de trabalho, iniciou o Programa Janela de Oportunidades junto à Secretaria Estadual do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).⁵⁰⁶

Na fase da sua construção, a CSP investiu R\$ 30 milhões em responsabilidade social, a exemplo do Programa de Diálogo Social, Ideia da Gente e o Território Empreendedor, sendo o último apoiado pelo SEBRAE do Ceará e o primeiro desenvolvido de maneira permanente para que seja “fluida, fácil e constante a comunicação com as comunidades da área de influência direta do empreendimento”⁵⁰⁷.

São vários os projetos encabeçados pelo protagonismo popular em parceria com a CSP como a Teia Comunitária e os Voluntários da Alegria, juntamente ao incentivo da organização e criação de associações de moradores como a Associação das Famílias do Pecém (ASFAP), além do Conselho Comunitário do CIPP (CCC)⁵⁰⁸ e das iniciativas Jogando e Aprendendo, Transformando Vidas, Arte em Movimento, Ateliê do Brincar⁵⁰⁹, Vozes e Artes; e Parada Cultural.⁵¹⁰

A título de exemplo, por meio do projeto Teia Comunitária há os seguintes resultados concretos, desde 2019: 1) Bolso conseguiu a mudança de local do anexo do Posto de Saúde para o melhor atendimento aos moradores, assim como houve a formalização da associação local e está sendo finalizada a reforma do campinho da comunidade; 2) na Acende Candeia, onde é realizada a Feira de Talentos, está em andamento um documentário sobre as potencialidades do lugar; 3) a construção de um muro ecológico (Pecém); 4) a limpeza e manutenção de uma praça que era utilizada como depósito de lixo (Caraúbas); 5) a criação da Manhã da Ação Movimento Saúde (Paul-Caraúbas); 6) a elaboração e envio de projeto na

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 11, 18-19.

⁵⁰⁸ ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **São Gonçalo do Amarante já é um dos municípios mais desenvolvidos do Ceará por causa da indústria**. 2022. Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/noticias/sao-goncalo-do-amarante-ja-e-um-dos-municipios-mais-desenvolvidos-do-ceara-por-causa-da>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵⁰⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL (ABERJE). **CSP, CBMM e Poscan investem em projetos sociais para comunidades de São Gonçalo do Amarante**. 2021. Disponível em: <https://www.aberje.com.br/csp-cbmm-e-poscan-investem-em-projetos-sociais-para-comunidades-de-sao-goncalo-do-amarante/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹⁰ DIÁRIO DO NORDESTE. **Projetos sociais investem na autonomia de comunidades**. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/projetos-sociais-investem-na-autonomia-de-comunidades-1.1732537>. Acesso em: 30 set. 2023.

prefeitura para a comunidade ganhar um espaço para eventos (Parada); 7) curso de corte e costura (Matões); com previsão de cursos para o futuro de 8) Educação Financeira e Gestão de Negócios; 9) curso de Preparação para o Mercado de Trabalho; 10) um projeto desportivo com acompanhamento multidisciplinar; e 11) uma oficina de aproveitamento de frutas (caju e manga) para a geração de renda.⁵¹¹

Além do mais, a CSP em 2022 celebrou cinco anos de parceria com o SENAI do Ceará por meio dos programas Jovem Aprendiz CSP e Jovem Aprendiz PCDs, os quais têm como objetivo “desenvolver profissionais para oportunidades futuras na siderúrgica ou em outras empresas da região com aulas teóricas e de prática profissional, [...] impulsionando esses jovens a saírem do Ensino Médio em direção a uma carreira profissional”⁵¹².

Reitera-se que a CSP também conta com o “Centro de Treinamento com 18 salas e capacidade para 376 pessoas, além de dois laboratórios para prática de trabalho, em altura e espaço confinado, e uma biblioteca”⁵¹³, finalizando sua fase de implantação com investimentos totais de R\$ 40 milhões no período de 2012 a 2018.⁵¹⁴

Ademais, pelo Programa Melhoria de Infraestrutura Social a CSP investiu R\$ 9 milhões em benefício de nove mil pessoas das comunidades do Pecém, Parada e Acende Candeia, mediante a entrega de uma creche-escola na comunidade de Acende Candeia e uma praça na comunidade Parada. Também disponibilizou em 2018 a Praça da Juventude em parceria com a prefeitura de SGA, com área de 3 mil metros quadrados em favor de cinco mil moradores da comunidade do Pecém, no valor de R\$ 2,2 milhões.⁵¹⁵

Outro projeto lançado em 2014⁵¹⁶ pela CSP foi o Valorização da História e da Cultura dos Municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, construído em conjunto com o Instituto Museu da Pessoa, vinculado ao Programa Interagir que foi criado no final de 2013⁵¹⁷

⁵¹¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE METALURGIA, MATERIAIS E MINERAÇÃO (ABM). **Projeto da CSP ajuda comunidades do Ceará**. 2022. Disponível em: <https://www.abmbrasil.com.br/por/noticia/projeto-da-csp-ajuda-comunidades-do-ceara>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹² SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL DO CEARÁ (SENAI CE). **SENAI Ceará celebra 5 anos de parceria com a CSP na formação de jovens aprendizes**. 2022. Disponível em: <https://www.senai-ce.org.br/fiec-noticias/147644/senai-ceara-celebra-5-anos-de-parceria-com-a-csp-na-formacao-de-jovens-aprendizes>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹³ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Companhia siderúrgica do Pecém: O Big Push Industrial do Estado do Ceará**. 2020. p. 12. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/5d50ce32-83e2-4f51-9d1b-1e58244d8ef5>. Acesso em: 18 set. 2023.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁵¹⁶ MUSEU DA PESSOA. **O dia em que todo mundo parou pra ouvir: valorização da história e da cultura dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante**. Disponível em: <https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹⁷ COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Todo lugar tem uma história pra contar: Memórias de São Gonçalo do Amarante e Caucaia**. Ceará. Museu da Pessoa, 2015. Disponível em:

como Integração Estratégica para Gestão e Investimento Regional.

Ao longo dos anos foram executadas ações de mitigação social nos dois municípios, e pelo projeto acima, realizou-se 21 entrevistas de histórias de vida, mediante quatro rodas de histórias desses moradores⁵¹⁸, identificando-se que “em meio a diferentes narrativas, há pontos semelhantes que mostram os ativos culturais e saberes populares”⁵¹⁹.

Algumas dessas iniciativas foram sedimentadas em programas contínuos de relacionamento com as comunidades de SGA e de Caucaia, além disso, a CSP em treze anos de operação ainda conseguiu disponibilizar mais de 22 mil empregos diretos e indiretos.⁵²⁰

Quanto a Phoenix e a White Martins, integrantes da ZPE Ceará, também têm estas promovido oportunidades, porém com proporções menores, tendo em vista que suas finalidades são voltadas para o suporte da CSP, em que já no início de suas operações ambas as empresas criaram 680 postos diretos de trabalho.⁵²¹

E tanto a Phoenix, quanto a ArcelorMittal (antiga CSP), juntamente com a ZPE Ceará, o CIPP e outras empresas do complexo industrial do Pecém compõem⁵²² a AECIPP que, desde 2015 é uma entidade empresarial, sem fins lucrativos, “com o objetivo de apoiar e promover o desenvolvimento sustentável da Indústria e do CIPP”⁵²³, através “da colaboração de seus associados e parceiros, com foco na comunicação e interação com Comunidades, Empresas, Governo e Academia”⁵²⁴.

A AECIPP tem como ações estratégicas do biênio 2023-2025: 1) comunicar melhor AECIPP e associados com a promoção dos líderes naturais; 2) fortalecer a liderança, o eixo de governança e gestão do CIPP com a AECIPP e seus associados; 3) promover eventos de ESG

<https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹⁸ MUSEU DA PESSOA. **O dia em que todo mundo parou pra ouvir**: valorização da história e da cultura dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante. Disponível em: <https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵¹⁹ COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Todo lugar tem uma história pra contar**: Memórias de São Gonçalo do Amarante e Caucaia. Ceará. Museu da Pessoa, 2015. Disponível em: <https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵²⁰ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil**: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 181. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁵²¹ *Ibid.*, p. 182.

⁵²² ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Conheça os associados**. Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/associados>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵²³ ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Sobre AECIPP**. Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/sobre-aecipp>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵²⁴ *Idem.*

sustentáveis e apoiar comunidades locais; 4) continuar ampliando a base de associados e oferta de cursos; e 5) buscar equilíbrio e sustentabilidade financeira no longo prazo.⁵²⁵

Por meio dessas parcerias foi desenvolvido o Banco de Projetos Sociais, o qual potencializa os investimentos dessas empresas nas áreas de Cultura, Esporte, da Infância e do Idoso, a serem executados em SGA, Caucaia e Paracuru. O referido banco recebe “iniciativas já estruturadas e que solicitem apoio por meio de Leis de Incentivo Fiscal”⁵²⁶.

O procedimento de escolha dos projetos acontece pelas seguintes etapas: 1) após o recebimento a AECIPP tem um prazo de até 60 dias para dar retorno aos selecionados, com o intuito de agendar uma apresentação em reunião do Fórum de Responsabilidade Social; 2) a participação nessa etapa não significa aprovação do projeto, pois esta só acontecerá em momento posterior; e 3) os documentos recebidos estarão disponíveis na plataforma do Banco de Projetos Sociais para consulta das empresas por 120 dias.⁵²⁷

Ainda a White Martins em seus relatórios de sustentabilidade de 2015-2016 e 2017-2018 tornou público que o estabelecimento industrial “beneficiou mais de 4 mil pessoas por meio de benfeitorias realizadas em 5 instituições localizadas em Pecém (CE)”⁵²⁸, as quais em 2018⁵²⁹ atingiram a soma de cerca de 100 mil dólares em investimentos nos projetos comunitários.

E em apoio as iniciativas de desenvolvimento social na região, a White Martins construiu salas de aula e banheiros, fez a reforma da cozinha, doou eletrodomésticos e móveis em prol da Associação de Famílias do Pecém (ASFAP), bem como foram destinados equipamentos para sala multifuncional, com a doação de eletrodomésticos e instrumentos musicais para a Associação União das Famílias (AUFAM).⁵³⁰

Outras três instituições foram ajudadas com a construção de sala para dança e esporte, banheiros, vestiários e a reforma da cozinha do Conselho Comunitário de Taíba (CCT), sendo o Projeto Frente Beneficente para a Infância contemplado com eletrodomésticos e material

⁵²⁵ *Idem.*

⁵²⁶ ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Banco de projetos sociais**. Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/banco-de-projetos-sociais>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵²⁷ *Idem.*

⁵²⁸ WHITE MARTINS. **Transparência e prestação de contas**. Relatórios de Sustentabilidade: 2015-2016. p. 36. Disponível em: <https://www.whitemartins.com.br/nossa-empresa/sustainable-development/reporting-center>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵²⁹ WHITE MARTINS. **Transparência e prestação de contas**. Relatórios de Sustentabilidade: 2017-2018. p. 61. Disponível em: <https://www.whitemartins.com.br/nossa-empresa/sustainable-development/reporting-center>. Acesso em: 30 set. 2023.

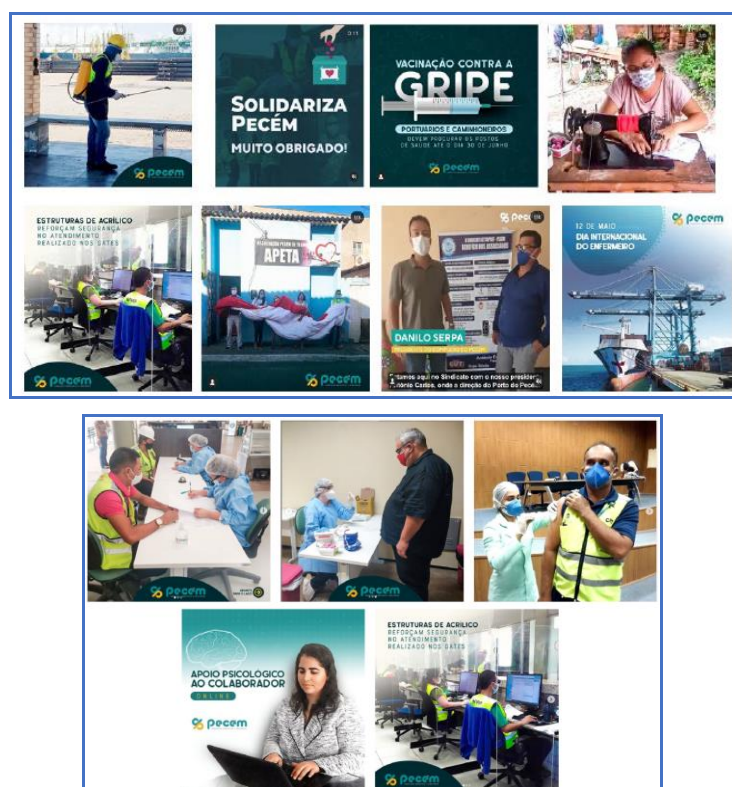
⁵³⁰ WHITE MARTINS. **Transparência e prestação de contas**. Relatórios de Sustentabilidade: 2015-2016. p. 36. Disponível em: <https://www.whitemartins.com.br/nossa-empresa/sustainable-development/reporting-center>. Acesso em: 30 set. 2023.

para prática de esportes, assim como na Fundação Educacional André Luiz foi realizada a climatização das salas de aula e da creche.⁵³¹

Vale lembrar que no enfrentamento das problemáticas resultantes da pandemia da Covid-19, tanto a White Martins com a produção de oxigênio medicinal, quanto as demais empresas instaladas na ZPE Ceará desempenharam o seu papel social com investimentos no auxílio a população local frente ao período de crise mundial.⁵³²

Frisa-se que em 2020 o CIPP e a ZPE Ceará desempenharam ações em combate e prevenção do contágio do coronavírus entre seus parceiros e colaboradores (Figura 40 e 41). Foram executadas ações nas áreas de humanização, saúde mental e solidariedade, mediante: 1) criação de protocolo interno e acompanhamento de colaboradores; 2) criação de canal para apoio psicológico on-line e 24 horas; 3) testagem gratuita de colaboradores (Gráfico 7); 4) folha de ponto eletrônica; 5) palestras e distribuição de máscaras e álcool; e 6) programa gradual de retorno as atividades, conforme protocolo interno.⁵³³

Figura 40 e 41 – Ações do CIPP no período da pandemia (2020)



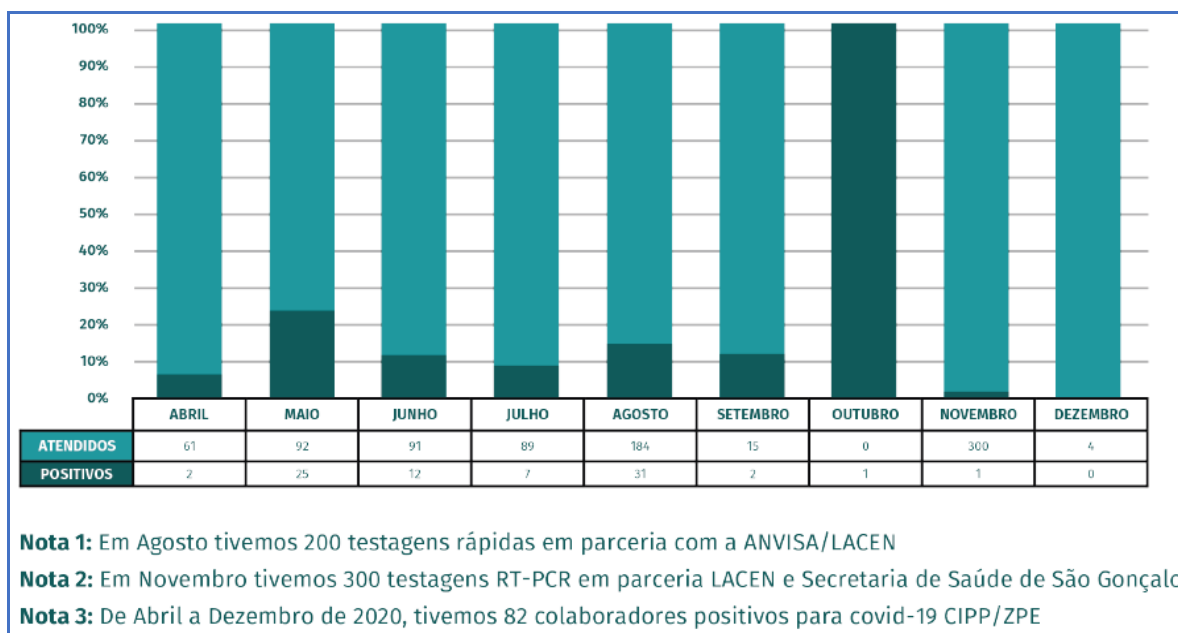
Fonte: ZPE Ceará; CIPP, 2020, p. 08 e 11.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 36.

⁵³² SANTOS, Rafaelly Oliveira Freire dos. **Benefícios fiscais como incentivo ao desenvolvimento sustentável: uma análise dos benefícios concedidos no Estado do Ceará.** 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. p. 13.

⁵³³ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2020.** 2020. p. 10. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

Gráfico 7 – Estatísticas de testagem do Porto e da ZPE Ceará (2020)



Fonte: ZPE Ceará; CIPP, 2020, p. 07 e 10.

Para as comunidades e instituições sociais do seu entorno, o CIPP e a ZPE Ceará colocaram em prática ações de solidariedade com a distribuição de kit's de higiene, cestas básicas, álcool, máscaras, dentre outros itens necessários à sobrevivência de grupos vulneráveis da região.⁵³⁴

As máscaras fornecidas nos kit's de higiene foram confeccionadas por costureiras locais participantes do Projeto Rede Protege que ao mesmo tempo gerava renda para mulheres das colônias de pescadores e ajudavam várias famílias em situação de risco com a prevenção de contágio do vírus.⁵³⁵

O tecido usado para a confecção das máscaras foi doado pelo CIPP que outrora foi usado numa ação em alusão ao Dia do Enfermeiro. Ainda, muitos grupos comunitários foram assistidos com a arrecadação e distribuição de cestas básicas, por meio da campanha Solidariza Pecém (Figura 42).⁵³⁶

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁵³⁵ ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. p. 08. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 11.

Figura 42 – Ações preventivas da ZPE Ceará (2020)



Fonte: ZPE CE, 2020, p. 08.

Essas atividades demonstram que de certo modo o CIPP e a ZPE Ceará têm se preocupado em dar suporte às demandas sociais, em que o primeiro tem dialogado com as associações comunitárias e com os sindicatos de trabalhadores locais, visando amenizar, na medida do possível, as problemáticas da sociedade civil pertinente as suas solicitações, principalmente da Vila do Pecém, ligadas à falta de infraestrutura, saúde, esporte, cultura e lazer, assim como a precariedade da assistência social aos vulneráveis, à infância e juventude, aos idosos e deficientes.⁵³⁷

A segurança é deficitária diante do aumento da violência, do uso de drogas e da prostituição, bem como o crescimento da especulação imobiliária, a limitada oferta de transporte público para a região, a inexistência de incentivo à ressocialização dos egressos do sistema penal e dos tratamentos de drogadição, unido a dificuldade de conseguir melhores remunerações nos trabalhos formais, em virtude da baixa qualificação da maioria dos seus moradores.⁵³⁸

Diante de tal contextualização, chega-se a ideia de uma realidade social complexa e atualmente posta em SGA, a qual direcionou a pesquisa à derradeira problemática: afinal, a ZPE Ceará tem promovido desenvolvimento socio regional sustentável no município em estudo?

⁵³⁷ COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2020**. p. 177-201. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 177-201.

4.3 Avaliação da política extrafiscal da ZPE Ceará

Com o panorama econômico e social abordado, identifica-se que a política brasileira extrafiscal da ZPE ainda tem muito a evoluir, porém com a experiência da ZPE Ceará que fez uma década de criação, em 22 de setembro de 2020, e de sua inauguração, em 30 de agosto de 2023⁵³⁹, é possível mensurar elementos do seu funcionamento no decorrer desse período, principalmente pelo que determina o art. 1º, da Lei nº 11.508/2007, atualizada pela Lei nº 14.184/2021.

O artigo acima especifica que o Poder Executivo é o ente competente para sua concepção, devendo ser instituídas em regiões menos desenvolvidas, tendo por finalidades: 1) desenvolver a cultura exportadora e, conseqüentemente, fortalecer o balanço de pagamentos; 2) promover a difusão tecnológica; 3) reduzir os desequilíbrios regionais, e subseqüentemente, desenvolver o país no campo econômico e social; as quais servirão de critérios para avaliação dos seus contornos, enquanto política extrafiscal, bem como do seu custo-benefício para a sociedade de SGA.

Por fim, ressalta-se que a análise dos referidos critérios legais, será consubstanciada pelas contribuições apresentadas no relatório elaborado pela *Global Policy Incubator* (GPI)⁵⁴⁰, a pedido do Ministério da Economia (ME) do Brasil em parceria com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), além dos ensinamentos do autor Elisberg Lima⁵⁴¹ sobre a matéria, formulados em sua tese de doutorado.

⁵³⁹ CEARÁ. **ZPE Ceará completa 10 anos de operação e lança novo sistema totalmente automatizado**. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/08/30/zpe-ceara-completa-10-anos-de-operacao-e-lanca-novo-sistema-totalmente-automatizado/#:~:text=Concebida%20em%2022%20de%20setembro,30%20de%20agosto%20de%202013>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵⁴⁰ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

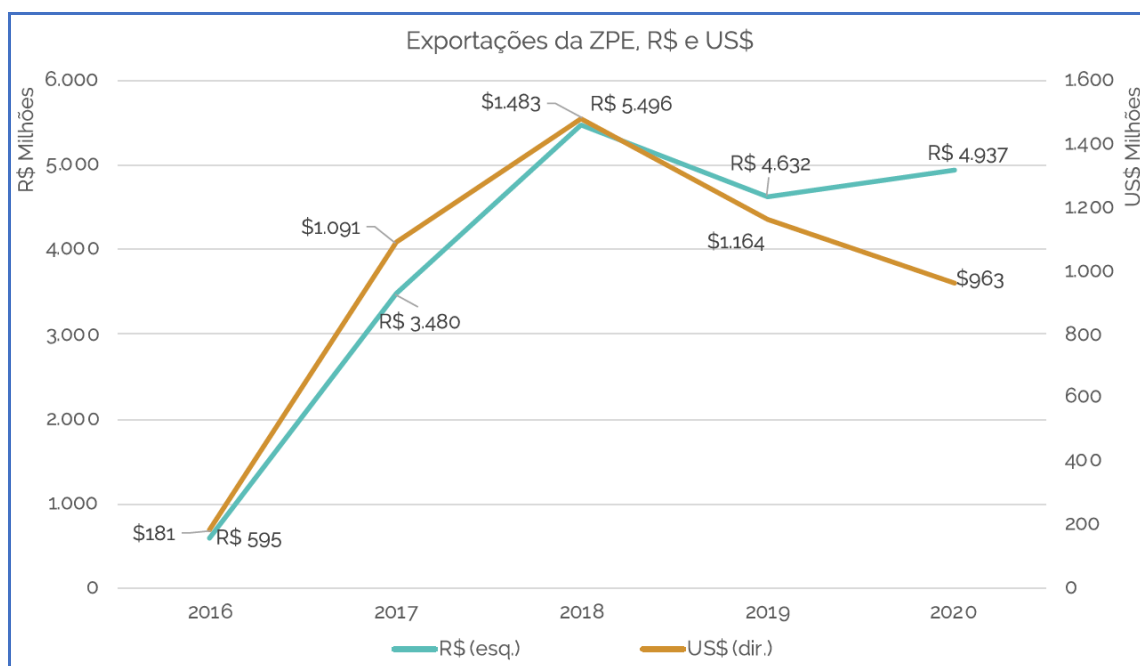
⁵⁴¹ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBddSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

4.3.1 Primeiro Critério: desenvolver a cultura exportadora e fortalecer o balanço de pagamentos

A respeito do desenvolvimento da cultura exportadora, deduz-se que um dos objetivos principais da ZPE no Brasil é reforçar e ampliar a sua abrangência nas exportações, em que a antiga CSP na última década tem sido a única responsável pela remessa dos seus produtos ao comércio internacional, já que a White Martins e a Phoenix fazem parte da ZPE para alimentar os bens e serviços necessários ao funcionamento da indústria âncora, no caso a siderúrgica acima citada.⁵⁴²

E no que tange ao impulso às exportações de mercadorias manufaturadas, o relatório da GPI observa que entre os anos de 2016 e 2020 houve o alcance de um volume monetário bastante representativo desse tipo negocial, porém ao analisar esse montante de 2018 a 2020, de acordo com os valores do dólar, ocorreu uma queda de 35% no balanço de pagamentos (Gráfico 8), em virtude da depreciação da moeda brasileira.⁵⁴³

Gráfico 8 – Exportações da ZPE Ceará – US\$ e R\$ – em milhões (2016 a 2020)



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 38. (Dados da CSP).

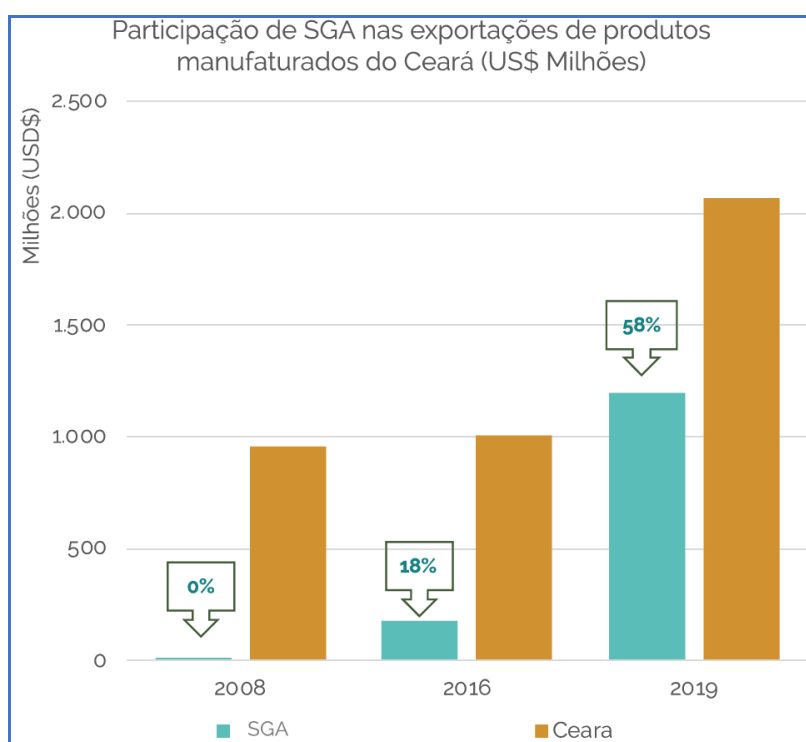
⁵⁴² GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 20. **Avaliação de impacto: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará.** 2022. p. 37. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 38.

Ressalta-se que antes da implementação da ZPE, o município de SGA em 2008 não contribuía para as exportações de produtos manufaturados do estado do Ceará, entretanto, em 2016, apenas no primeiro ano de operações da ZPE as vendas de aço para o mercado internacional chegaram a US\$ 180 milhões, representando 18% do total de exportações manufatureiras do Ceará (Gráfico 9).⁵⁴⁴

Em 2019 esse percentual aumentou para 58%, equivalendo à US\$ 1,2 bilhões, maior do que o total exportado pelo Ceará em 2016, levando a compreensão de que a ZPE de fato tem contribuído com o incremento da capacidade exportadora, tanto de SGA, quanto do estado cearense (Gráfico 9).⁵⁴⁵

Gráfico 9 – SGA e as exportações de produtos manufaturados do Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 39. (Dados da SECEX – COMEX STAT).

A ZPE também foi fundamental para reforçar o papel do Ceará frente as exportações brasileiras de produtos manufaturados, pois passou de 0,7% para 1,6% em 2019. Outros estados nordestinos não tiveram o mesmo dinamismo, com exceção de Pernambuco que teve participação de 0,5% em 2008 e 1% em 2019.⁵⁴⁶

Nesse contexto, conclui-se que a ZPE em SGA, tornou-se o principal centro exportador *per capita* do estado (Gráfico 10), atingindo em 2019 um dos maiores valores

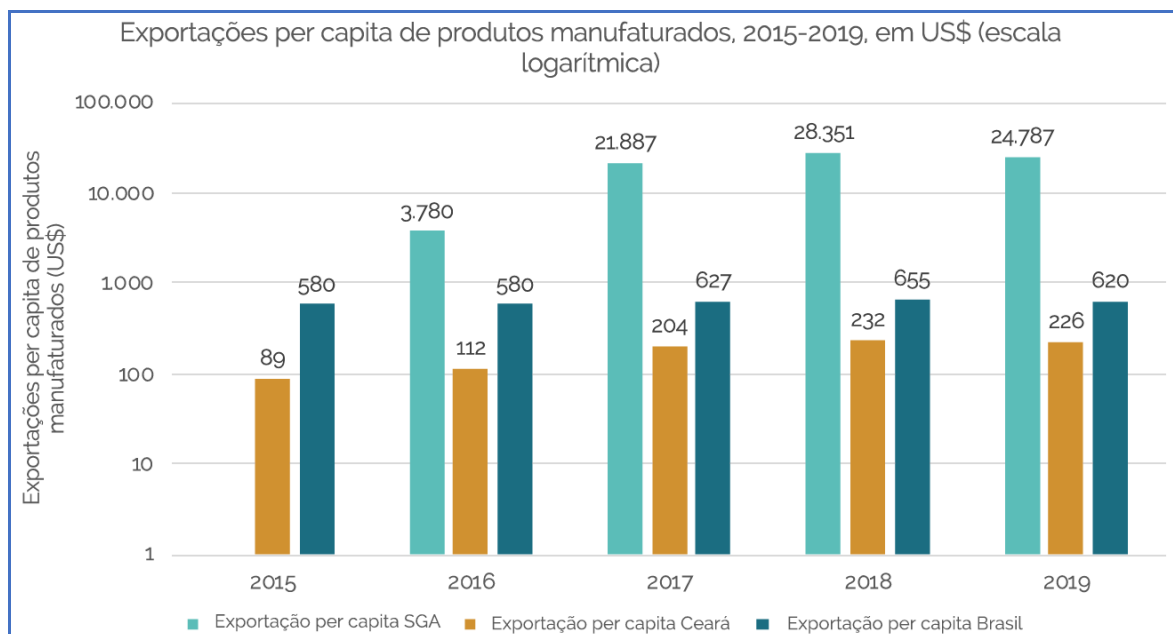
⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p. 39.

dentre todos os municípios do país no montante de US\$ 25.000, em que o Ceará teve apenas US\$ 226 e Brasil US\$ 620, inclusive chegando a ultrapassar o quantitativo de São Paulo e de outros polos industriais brasileiros tradicionais.⁵⁴⁷

Gráfico 10 – Exportações de manufaturados *per capita*: comparação entre SGA, Ceará e Brasil



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022, p. 42. (Dados da SECEX – COMEX STAT e IBGE – PIA – Empresa UL).

Quanto a redução do *déficit* da balança comercial industrial, percebe-se que apesar do desempenho das exportações da ZPE Ceará nos últimos anos seja impressionante, esse crescimento não assegura que haja efeitos positivos na balança de pagamentos do Brasil, afinal, essas atividades ainda são muito dependentes da importação de insumos, materiais, componentes, máquinas e equipamentos, o que repercute na diminuição do desenvolvimento econômico brasileiro.⁵⁴⁸

Para que a ZPE tenha resultados efetivos na balança comercial do país é preciso que sejam instaladas em suas dependências indústrias que tenham o grau mais elevado de conteúdo local e de agregação de valor doméstico, o que não é o caso da ZPE Ceará⁵⁴⁹, tendo em vista a sua grande dependência da importação de sua matéria-prima que levou ao *déficit* no período de 2012 a 2016 do saldo comercial internacional de quase US\$ 2 bilhões.⁵⁵⁰

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

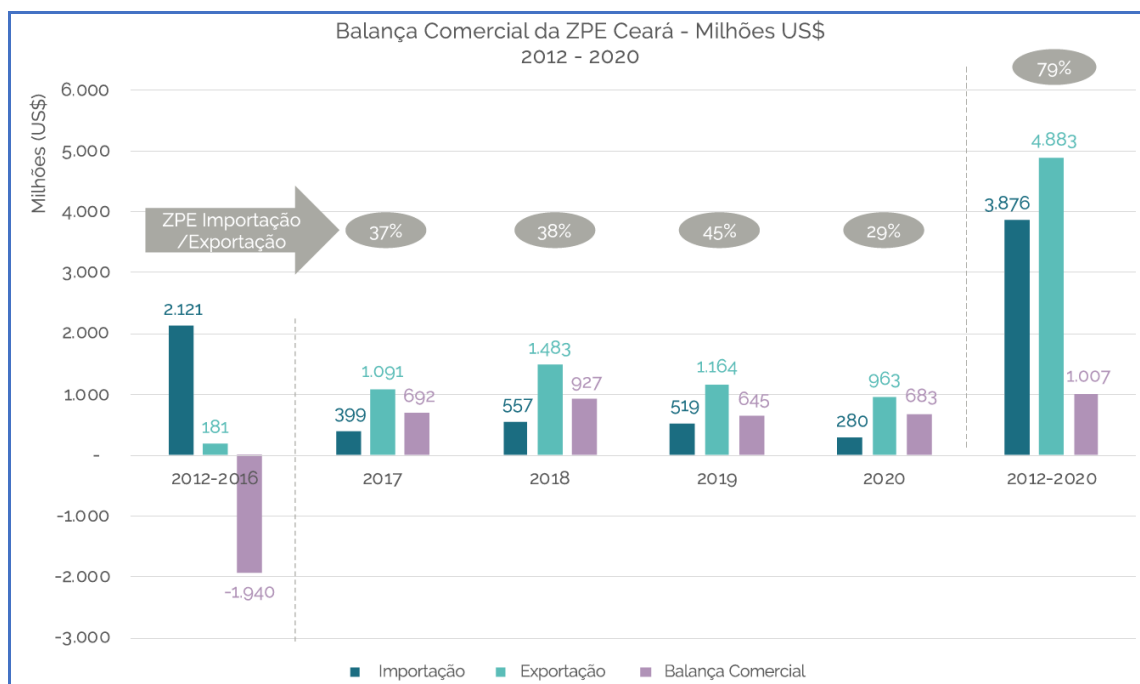
⁵⁴⁸ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, p. 42.

Após 2017 o *superávit* da balança comercial anual variou entre US\$ 645 e US\$ 927 milhões, tendo a ZPE Ceará gerado de 2012 a 2020 o *superávit* aproximado de US\$ 1 bilhão, com média anual de US\$ 112 milhões, conforme o Gráfico 11.⁵⁵¹

Gráfico 11 – Saldo da balança comercial gerado pela ZPE Ceará

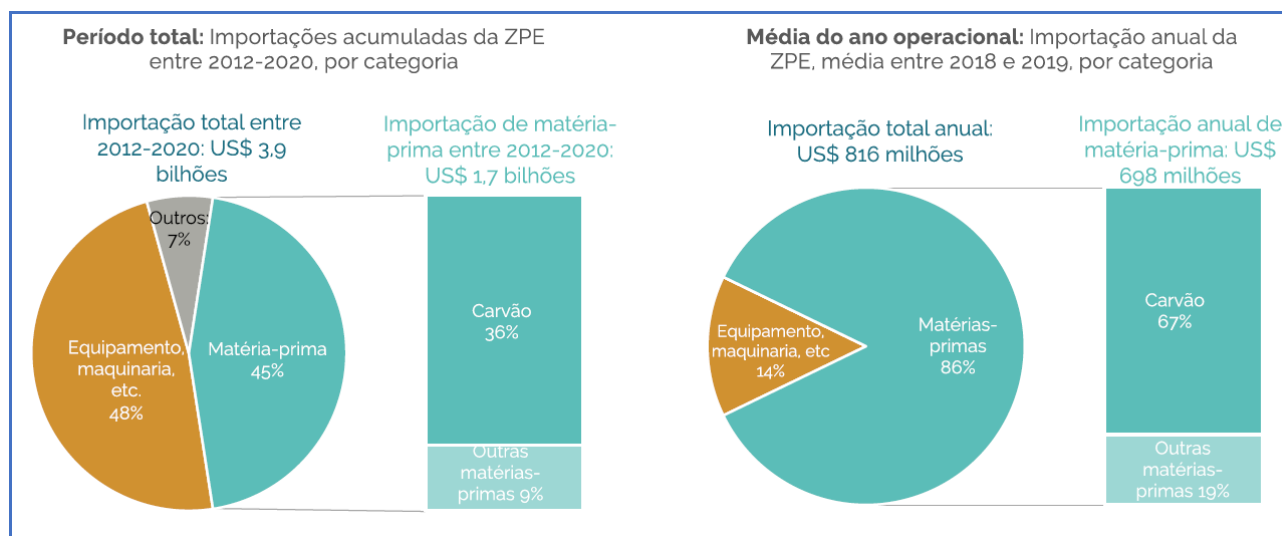


Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 43. (Dados das empresas da ZPE e SECEX – COMEX STAT).

Mesmo com saldo “positivo”, nota-se no gráfico acima que a ZPE Ceará possui elevado percentual de importação, no quanto de 79% acumulado entre o ano de 2012 e de 2020, com variação anual entre 29% e 45% na fase de sua operação. A balança comercial cearense não evoluiu em detrimento da limitada aquisição de produtos locais, tanto em sua etapa de instalação com a compra de máquinas e equipamentos importados, quanto nas atuais atividades operacionais que depende do carvão e de outras matérias-primas importadas, as quais corresponderam nos anos de 2018 e 2019 ao valor de 86% das importações cearenses (Gráfico 12).⁵⁵²

⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 42-43.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 43.

Gráfico 12 – Percentual dos produtos importados pela ZPE Ceará

Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 44. (Dados da SECEX – COMEX STAT).

No âmbito da balança comercial a nível nacional, a ZPE em 2016 apresentou efeito negativo expressivo (Tabela 23) com saldo anual de 1,1% a 1,8%, evidenciando que apesar do impacto positivo entre 2017 e 2020, ainda não correspondeu a uma melhoria significativa ao desempenho da balança de pagamentos do Brasil.⁵⁵³

Tabela 23 – Nível estadual e nacional da balança comercial da ZPE Ceará

		2017	2018	2019
Balança Comercial (Milhões USD)	ZPE	692	927	645
	SGA	193	419	471
	Ceará	-139	-191	-82
	Brasil	60.403	52.885	46.217
	Participação da ZPE no Brasil	1.1%	1.8%	1.4%

Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 45. (Dados da SECEX – COMEX STAT).

Essa participação tímida nos resultados nacionais diz respeito a execução de uma única empresa da ZPE Ceará, além desta estar apenas com quatro anos de funcionamento (2016 a 2020), período este vinculado ao escopo limitador temporal desta pesquisa (2020),

⁵⁵³ *Ibid.*, p. 44.

podendo o referido cenário mudar após o estabelecimento de novos empreendimentos em seus espaços de atuação.⁵⁵⁴

Sendo assim, os resultados da ZPE do Ceará sobre a balança comercial são ambíguos, por haver *superávit* comercial manufatureiro desde 2017 que é relevante para o Ceará, entretanto moderado para o Brasil. Vale salientar que até para o estado, diante do *déficit* da balança até 2016, seus efeitos líquidos não são muito consideráveis no tocante ao acumulado, pois para que haja a mudança dessa conjuntura os projetos industriais vindouros precisam ter como base a aquisição de maquinário e matéria-prima de fornecedores locais, incidindo, portanto, na diminuição do grau de dependência das importações anuais.⁵⁵⁵

4.3.2 Segundo Critério: promover a difusão tecnológica

A promoção da difusão tecnológica pode ser elevada, mediante a sofisticação tecnológica da indústria de transformação que, segundo a GPI, a métrica mais usada internacionalmente para medir esse nível tecnológico “é a avaliação da participação dos setores e produtos industriais de média-alta e alta tecnologia (MAT) no valor adicionado e exportações totais manufatureiras de um país ou região”⁵⁵⁶.

No caso da ZPE Ceará essa metodologia aponta que entre 2008 e 2018 “a participação dos setores manufatureiros de MAT no valor adicionado manufatureiro total do Ceará aumentou de 10% para 13%”⁵⁵⁷, contudo a maior parte dessa crescente aconteceu antes da ZPE entrar em operação.

O relatório da GPI elucida que todo o valor adicionado industrial do estado de 87% é proveniente dos setores que tem como base recursos naturais, a exemplo da produção de alimentos, sendo este de baixa tecnologia como as indústrias têxteis. Além disso, destaca-se o setor químico como tradicionalmente de MAT no Ceará, havendo notória expansão no surgimento de eletrônicos no município de Caucaia.⁵⁵⁸

A situação da estrutura tecnológica das exportações de manufaturados não é diferente, tendo em vista que os produtos de MAT corresponderam apenas a 10% de todas as vendas cearenses ao mercado exterior em 2018 e com tímido aumento de 1 p.p., em comparação ao

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 46.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 74.

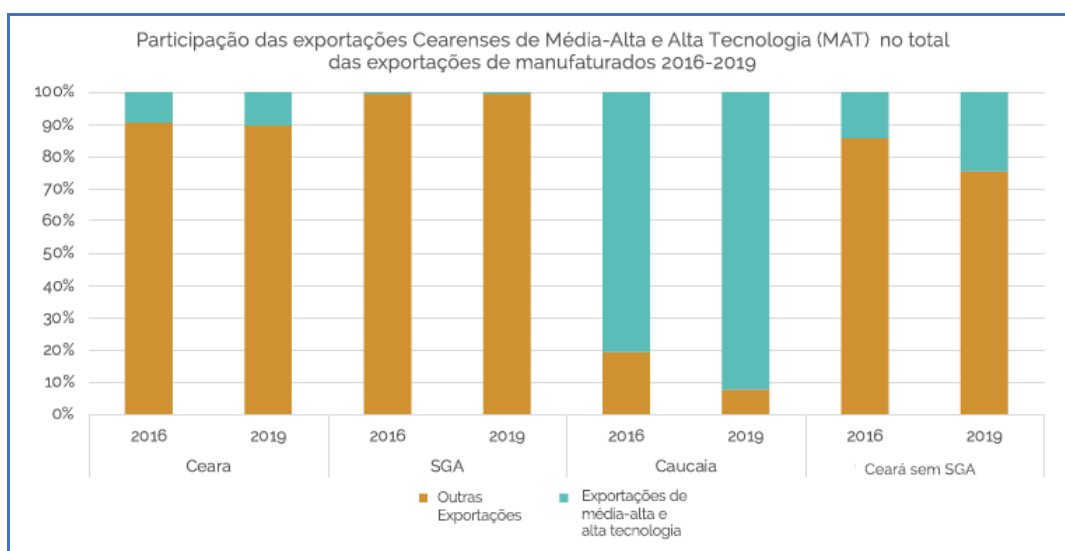
⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 74.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 74.

desempenho de 2016.⁵⁵⁹

Apreende-se que “90% das exportações de manufaturados são produtos baseados em recursos naturais e baixa tecnologia, que oferecem significativamente menos oportunidades em termos de sofisticação industrial”⁵⁶⁰, distinguindo-se Caucaia por ser o principal responsável pela exportação de produtos de MAT, pois em 2019 teve a composição de suas exportações compostas por 92% de produtos manufaturados, enquanto que SGA sedimentou sua comercialização internacional de manufaturados e derivados de recursos naturais, essencialmente constituídos por aço semiacabado produzido na ZPE Ceará (Gráfico 13).⁵⁶¹

Gráfico 13 – Estrutura tecnológica das exportações de manufaturados do Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 75. (Dados da SECEX – COMEX STAT).

Dessa forma, para que haja a elevação das exportações de mercadorias manufaturadas em relação às matérias-primas é necessário que se transfira a prioridade da venda ao exterior de produtos primários para industrializados, tendo em vista que este possui valor agregado superior e contribui de forma mais efetiva ao desenvolvimento socioeconômico do país.⁵⁶²

De início, entende-se que a ZPE Ceará atende a essa premissa uma vez que tem contribuído para a alteração da estrutura de exportação nacional, passando da exportação de matéria-prima (minério de ferro) para mercadorias industrializadas (produtos siderúrgicos)⁵⁶³, todavia o que influenciava a diminuição dos benefícios domésticos da antiga CSP está

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁶² *Ibid.*, p. 77.

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 77.

relacionado ao grau limitado de processamento dos seus produtos.⁵⁶⁴

A mencionada indústria tem exclusivamente as placas de aço como mercadoria, ou seja, trata-se de artigos intermediários e semiacabados que dependem de finalização para o seu uso. Caso esse processo fosse realizado pela CSP, seu valor agregado a nível nacional sofreria acréscimo significativo.⁵⁶⁵

Em seu relatório a GPI aponta no Gráfico 14 que “produtos planos poderiam aumentar o valor agregado em até 29%, enquanto produtos longos poderiam gerar até 46% a mais de valor agregado nacional”⁵⁶⁶, equivalendo, portanto, “a um potencial de valor agregado não explorado entre R\$ 700 milhões e R\$ 1,2 bilhões por ano”⁵⁶⁷.

Gráfico 14 – Comparação do valor agregado dos produtos de aço semiacabados e acabados da CSP, e de outras indústrias de aço atuantes em outros estados brasileiros

		Valor unitário da exportação de aço do Brasil em 2018	Ceará ZPE (CSP)	Espirito Santo (ArcelorMittal Tubarão)	Rio de Janeiro (Ternium, ArcelorMittal, CSN)	
Aço com menor valor agregado ↓ Aço com maior valor agregado	Produtos semiacabados	548 US\$/t VTI atual na EPZ do Ceará: 1,8 bilhões de R\$ por ano. (média 2018/19)	placas	placas	Placas; Lingotes/tarugos	Baixo grau de agregação de valor local ↓ Alto grau de agregação de valor local
	Produtos acabados planos	708 US\$/t (+29% de valor agregado sobre os produtos semiacabados) Valor agregado potencial não explorado SGA: +0,5 bilhões de R\$ por ano.	X	Folhas e bobinas não revestidas; Chapas e bobinas revestidas	Folhas e bobinas não revestidas; Chapas e bobinas revestidas	
	Produtos acabados longos	799 US\$/t (+46% de valor agregado sobre os produtos semiacabados) Valor agregado potencial não explorado SGA: +0,8 bilhões R\$ por ano	X	X	Barras; Perfis; arames	

Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 79. (Dados do Instituto Aço Brasil).

Segundo as informações dispostas no relatório da GPI são três os fatores que estão inviabilizando a maximização do valor adicionado manufatureiro da ZPE Ceará relacionado a transformação da produção de matérias-primas para produtos processados, quais sejam: 1) a produção da ZPE acaba substituindo, parcialmente, a produção de outras siderúrgicas brasileiras, tendo por consequência a redução de sua exportação, em que o volume adicional gerado pela ZPE Ceará não foi o seu máximo possível para o país; 2) o grau de processamento limitado da CSP (produtos de aço semiacabados) na ZPE Ceará tem impedido o crescimento

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 79.

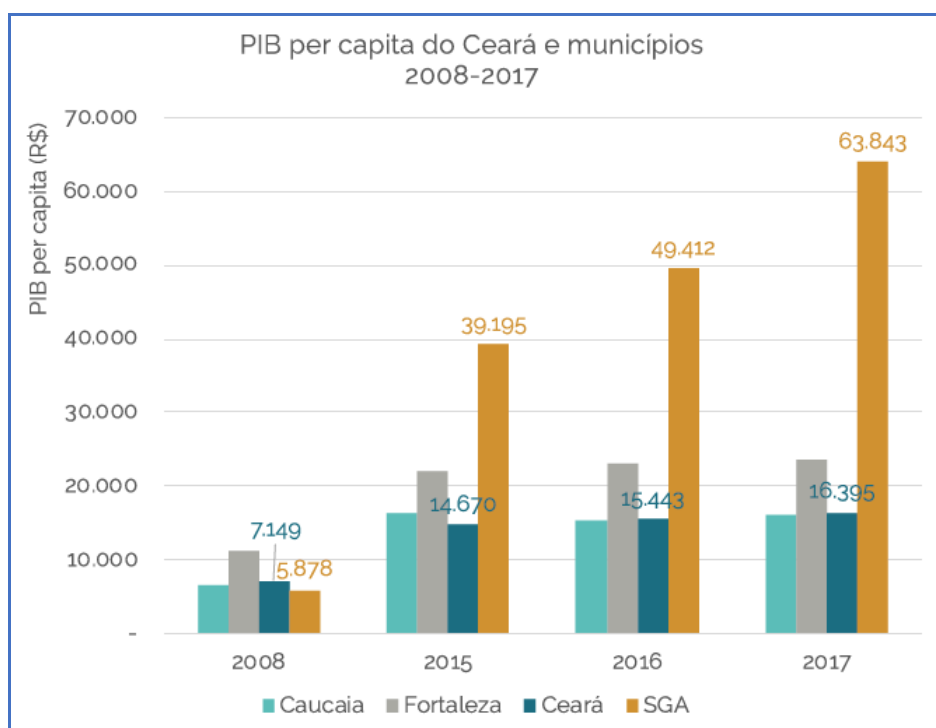
potencial do valor agregado dos aços planos e longos acabados; e 3) a exportação de minério de ferro aumentou, após o período de operação da ZPE Ceará.⁵⁶⁸

Desse modo, para que esse setor continue vantajoso vai precisar adquirir recursos tecnológicos direcionados ao processamento de suas matérias-primas, as quais ao serem vendidas para o exterior terão acréscimo considerável em seu valor agregado e consequentemente colaborarão de forma mais efetiva com o desenvolvimento econômico nacional.

4.3.3 Terceiro Critério: reduzir os desequilíbrios regionais e desenvolver o país no âmbito econômico e social

Para que haja a promoção da redução das desigualdades regionais dentro do país, conforme a GPI são consideradas duas dimensões: 1) aumento e/ou melhoria das condições de vida, no caso do estado do Ceará, por meio do PIB *per capita*; e 2) redução da concentração regional das atividades industriais no Brasil, segundo o valor agregado manufatureiro, das exportações e de emprego.⁵⁶⁹

Gráfico 15 – Comparação do PIB *per capita* de SGA com Fortaleza, Caucaia e o estado do Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 81. (Dados do IBGE – PIA – Empresa UL).

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 80.

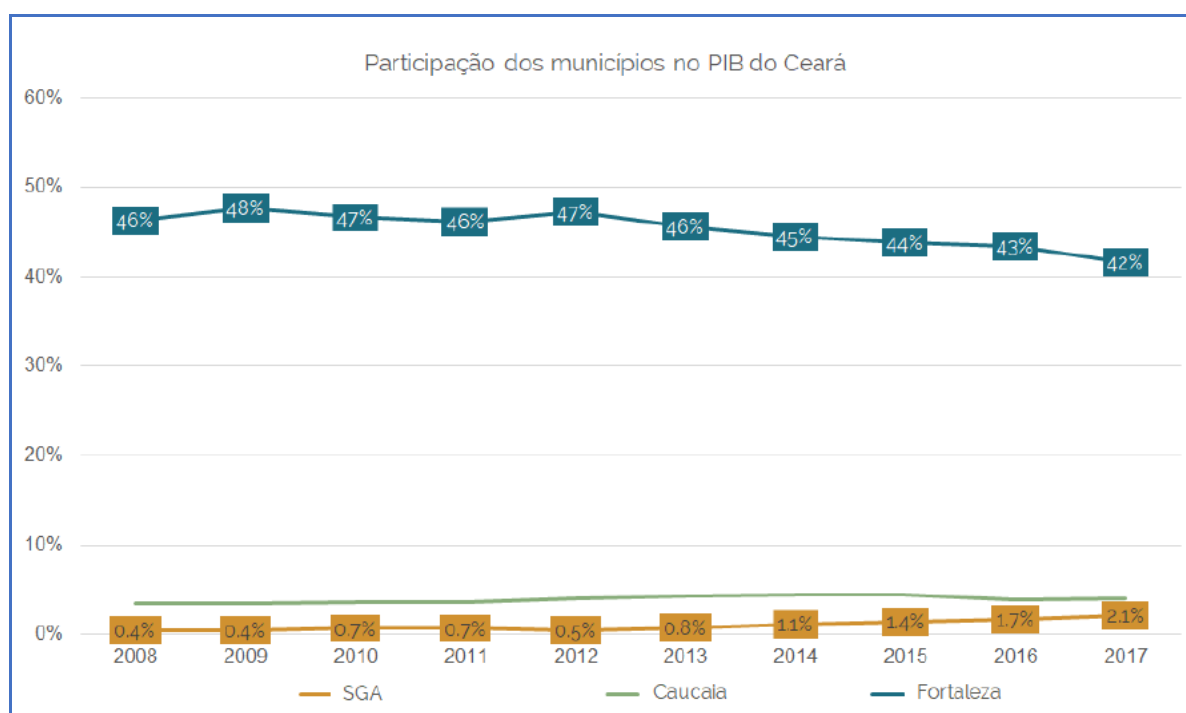
⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 81.

Em comparação aos municípios de Fortaleza, Caucaia e do próprio estado do Ceará, identifica-se que os níveis de PIB *per capita* de SGA tem se diferenciado, principalmente pelos fatores relacionados aos salários médios que estão mais altos, os quais passaram de menos de R\$ 6.000 (abaixo da média estadual) em 2008, para quase R\$ 64.000 em 2017, ou seja, um aumento de mais de dez vezes do primeiro valor, de acordo com o Gráfico 15.⁵⁷⁰

Nota-se que o crescimento econômico cearense iniciou antes da operação ZPE Ceará, porém suas fases de construção e instalação refletiram diretamente na renda dos trabalhadores locais. Ademais, entre 2015 e 2019 tal acréscimo econômico não ocorreu em Fortaleza e Caucaia, mas sim, apenas em SGA, por conta da atuação da ZPE em seu território.⁵⁷¹

Essa expansão de viés econômico em SGA levou o município a ter maior participação na economia cearense, pois passou de 0,5% do PIB estadual em 2012, para 2,1% em 2017 (Gráfico 16), contudo pela dinâmica atual da ZPE Ceará, esse percentual estabilizou, fazendo-se preciso o alargamento dos investimentos industriais na região para que seja potencializado o percentual da participação de SGA no PIB estadual.⁵⁷²

Gráfico 16 – Percentual de SGA, Caucaia e Fortaleza no PIB do Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 82. (Dados do IBGE – PIA – Empresa UL).

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 81.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 81.

⁵⁷² *Ibid.*, p. 82.

É nessa conjectura que se pretende reduzir a concentração regional das indústrias, aludindo a GPI três índices indicadores de desempenho industrial: 1) valor de transformação industrial (VTI); 2) exportação de manufaturados; e 3) emprego na indústria de transformação.⁵⁷³

O primeiro indicador demonstra que de 2008 a 2015 foi o período de maior redução dessa concentração industrial ocorrida antes das operações da ZPE Ceará e permanecendo com essas taxas quase que inalteradas entre 2015 e 2018, em outras palavras, o VTI brasileiro continuou concentradíssimo no Brasil, não sendo identificadas tendências decrescentes na atualidade, em virtude da política da ZPE no Brasil.⁵⁷⁴

No segundo, assim como o VTI, também é concentrado, porém já se constata uma mudança no quadro brasileiro com o começo das operações da ZPE Ceará.⁵⁷⁵ Quanto ao emprego industrial, tem-se uma concentração regional igualmente apresentada pelos demais indicadores, não apresentando a ZPE alterações substanciais no contexto brasileiros ligados a tais quesitos.⁵⁷⁶

Assim, para que seja oportunizado o desenvolvimento sustentável no Brasil a GPI arremata especificando que é preciso: 1) aumentar a produção manufatureira; 2) diversificar essa fabricação; 3) gerar emprego industrial; 4) melhorar a qualidade dessas atividades laborativas; e 5) fomentar a indústria verde, por meio de desempenho ambiental.⁵⁷⁷

No primeiro aspecto, entende-se que quanto maior o VTI maior será o desenvolvimento de um país, assim em análise comparada do VTI de SGA e do Ceará, detecta-se um fluxo emergente de SGA, o qual tem se transfigurado em um dos principais centros industriais no estado entre 2015 e 2018, mediante o crescimento de R\$ 2,4 bilhões com o início das operações da ZPE Ceará, havendo, com isso, o aumento de 65% do VTI estadual que fechou em R\$ 3,8 bilhões no referido período (Gráfico 17).⁵⁷⁸

Quando essa comparação é estendida para o estado do Ceará, para o Brasil e para o município de maior VIT *per capita* do país, no caso Manaus por este possuir uma Zona Franca⁵⁷⁹, verifica-se que o percentual do VTI *per capita* de SGA os excede

⁵⁷³ *Ibid.*, p. 84.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 85.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 85.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 86.

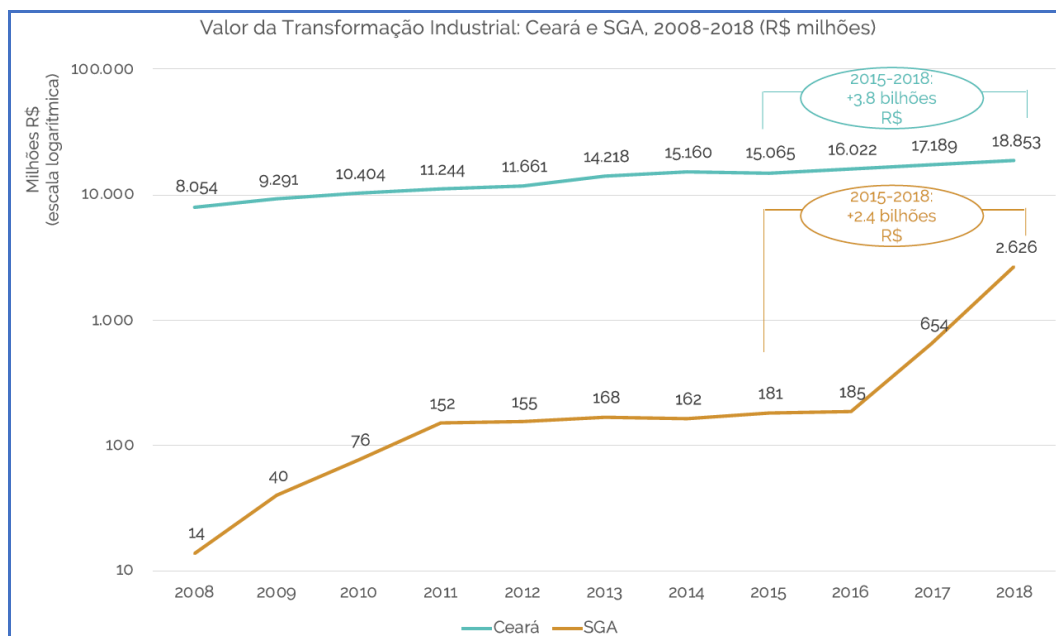
⁵⁷⁷ *Ibid.*, p. 46-73.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 46.

⁵⁷⁹ “A diferença fundamental entre essas duas modalidades de zonas de livre comércio é a sua finalidade. As Zonas Francas (ZF) podem ser áreas de livre comércio de importação e exportação com incentivos fiscais especiais destinadas à indústria, comércio e agropecuária. As ZFs podem destinar sua produção tanto para o

extraordinariamente.⁵⁸⁰

Gráfico 17 – Participação de SGA no VTI do estado do Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 47. (Dados do IBGE – PIA – Empresa UL).

A explicação disso está relacionada a alta produtividade no setor siderúrgico, o qual não requer tanta mão de obra se comparado aos demais seguimento industriais, assim SGA apesar de ser uma cidade pequena e com número reduzido de empreendimentos instalados na ZPE Ceará consegue obter o VTI *per capita* bastante elevado, conforme demonstrado no Gráfico 18.⁵⁸¹

mercado interno quanto para a exportação. [...] Além da industrialização, as ZFs podem ser voltadas para o comércio, como foi o caso da Zona Franca de Manaus (ZFM), no início de sua constituição. Inicialmente, a Zona Franca de Manaus foi criada como “Porto Livre” pela Lei nº 3.173, de 6 de julho de 1957, sancionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Após 10 anos, o projeto foi revisto, reformulado e ampliado. A ZFM, nos moldes atuais, foi concebida pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. O principal objetivo era servir de instrumento de desenvolvimento regional, bem como fomentar no interior da Amazônia um polo industrial, comercial e agropecuário”. (OSORIO, Frederico Caran. **A questão fitossanitária em zonas de processamento de exportação: o caso da ZPE Acre**. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) – Defesa Sanitária Vegetal pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. p. 01-02. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/9526>. Acesso em: 30 de set. 2023).

⁵⁸⁰ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). p. 51. **Avaliação de impacto: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará**. 2022. p. 37. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 51.

Gráfico 18 – Comparação do VTI per capita de SGA com os VTIs do Ceará, de Manaus e do Brasil

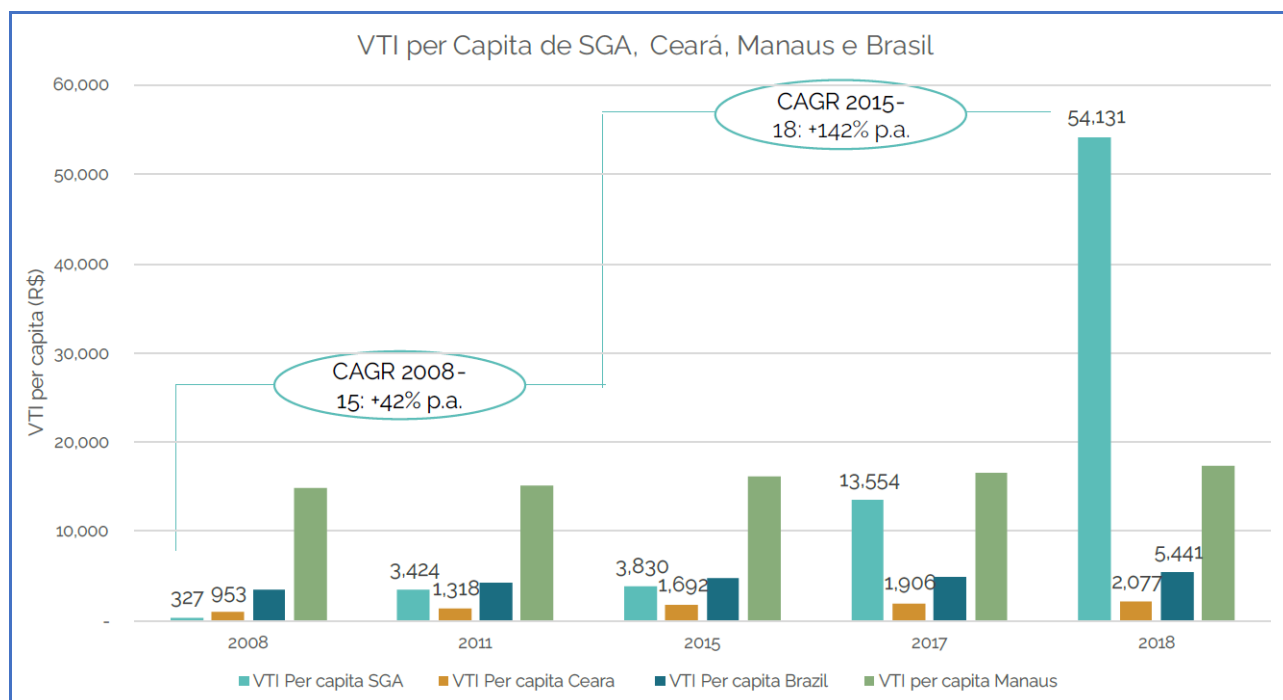
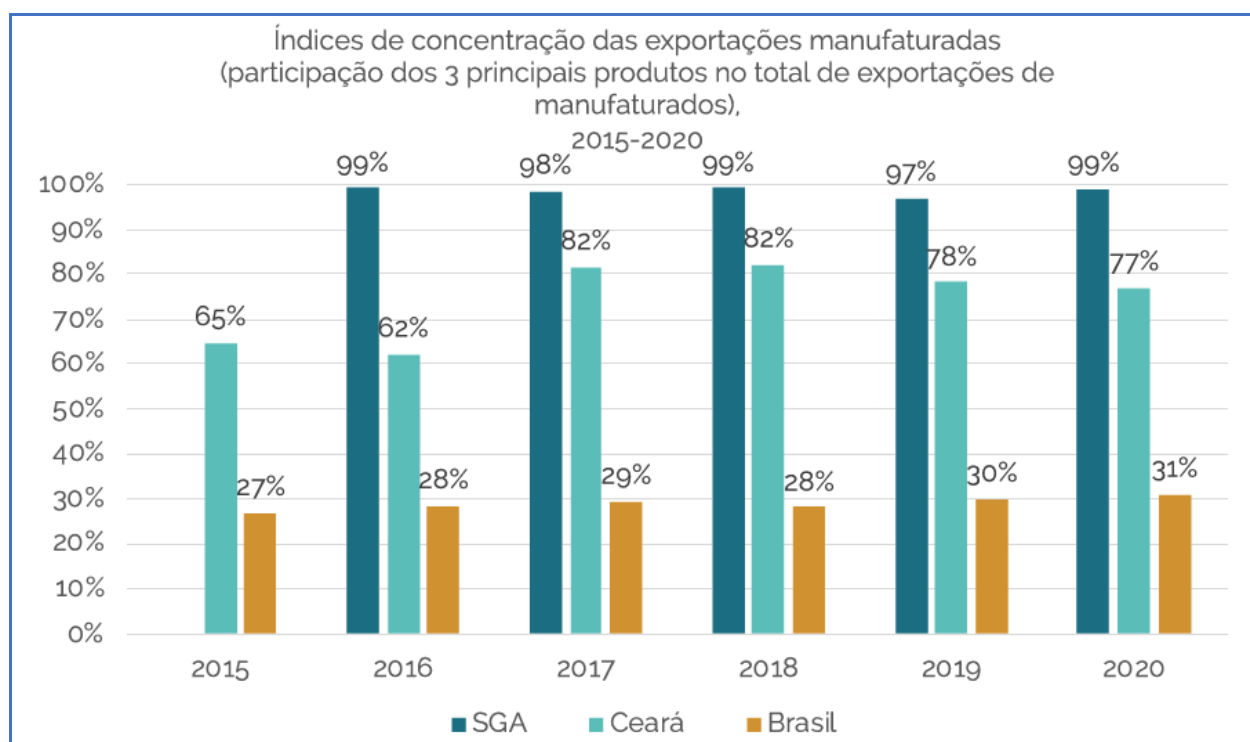


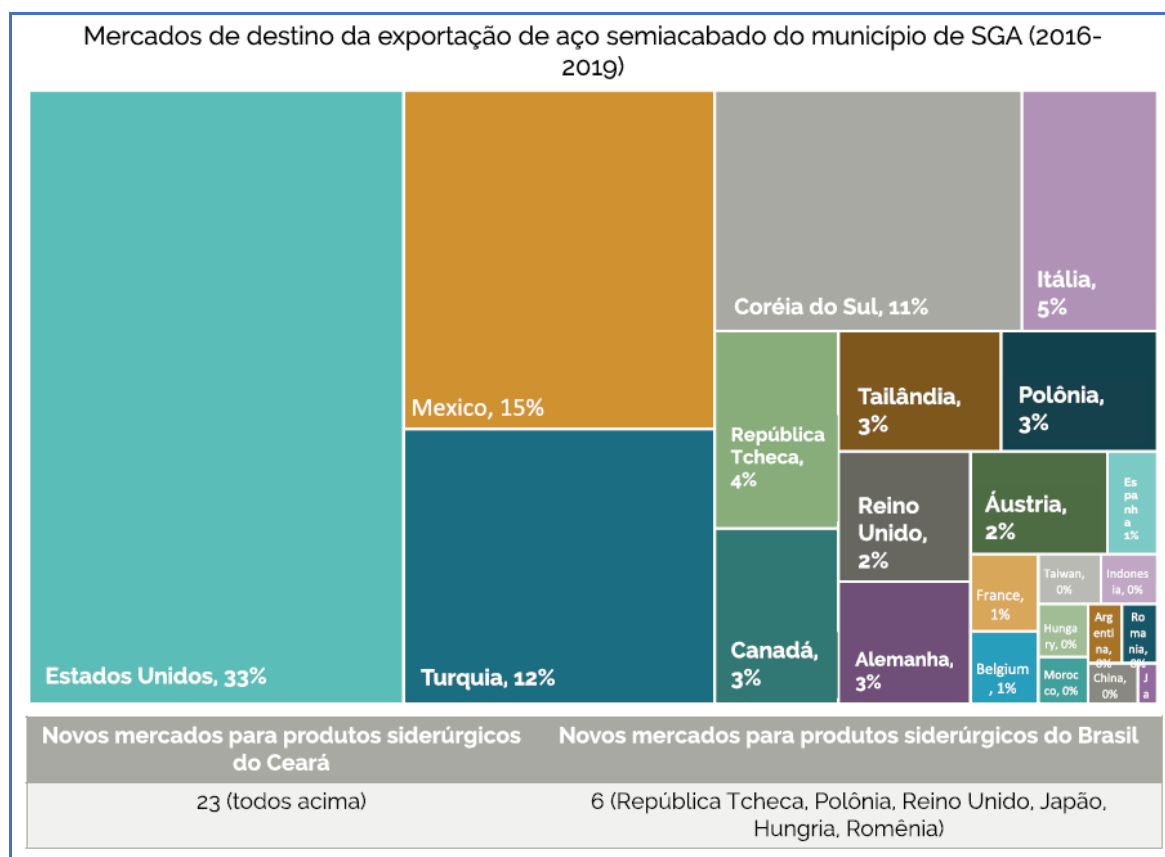
Gráfico 19 – Concentração das exportações industriais de SGA em comparação com o Ceará e o Brasil



Indo para o segundo critério relacionado a diversificação da produção industrial, os dados apontam que nessa temática o Ceará está abaixo da média brasileira, sendo essa concentração agravada com o funcionamento da CSP, pois no Ceará apesar de já ser elevada, possuía um grau inferior se confrontado com a atual, levando-se a constatação de que a única indústria da ZPE Ceará ratificou o perfil concentrador da dinâmica exportadora industrial do estado, o qual atingiu 95% em 2018, através da produção de aço semiacabado da CSP (Gráfico 19).⁵⁸²

Essa conjuntura, analisada pela dimensão da diversificação dos mercados para os quais são destinadas as exportações, entende-se que uma economia nacional tende a reduzir sua vulnerabilidade a choques externos, a aumentar a sua resiliência e a sua capacidade competitiva no comércio internacionais, por meio da ampliação negocial com vários países.⁵⁸³

Gráfico 20 – Mercados de exportação de SGA (2016 a 2019)



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 56. (Dados da SECEX – COMEX STAT).

⁵⁸² *Ibid.*, p. 54.

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 55.

No caso das exportações de SGA, certifica-se uma alta concentração, tendo em vista que 76% de toda exportação da ZPE Ceará está direcionada para cinco grandes compradores, quais sejam, os Estados Unidos, México, Turquia, Coreia do Sul e Itália⁵⁸⁴, sendo que dos 23 países do Gráfico 20 apenas seis são considerados novos mercados que importam aço do Brasil e os demais já compravam aço semiacabado de outros estados brasileiros, deixando claro que a ZPE contribui pouquíssimo à diversificação industrial do Ceará e do Brasil.⁵⁸⁵

Esse cenário repercute, sobretudo, no terceiro parâmetro relacionado a geração de empregos do setor industrial brasileiro, pois como anteriormente analisado, a política da ZPE não se limita ao aspecto econômico, por isso é necessário que exista impactos sociais positivos, sendo a oportunidade de trabalho um dos fatores essenciais ao melhoramento dos padrões de vida dos cidadãos locais.⁵⁸⁶

Contudo, registra-se que a geração de empregos das empresas da ZPE Ceará é limitada, se for equiparado ao salto das exportações e com o valor adicionado total. De acordo com a GPI isso ocorre pela elevação de capital e a inversão proporcional da baixa intensidade em mão de obra contratada pelas indústrias existentes na ZPE Ceará que tem optado por compor grande parte de seu contingente laboral de trabalhadores indiretos.⁵⁸⁷

A quantidade de contratações diretas em 2020 foi de 2.642, com queda de 5% do quantitativo em 2017, enquanto que os empregos indiretos tiveram o acréscimo de 4%, passando de 2.632 para 3.560. Desse modo, a ZPE Ceará gerou entre 2015 e 2020 em torno de 6.200 empregos, somados os postos de trabalho diretos e indiretos.⁵⁸⁸

A GPI em seu relatório esclarece que “apenas os empregos diretos (2.642) são considerados industriais, já que os indiretos são contabilizados no setor de serviços, sob outras estruturas trabalhistas”, mas que, independentemente dessas limitações SGA mostrou alto índice de crescimento nas funções manufatureiras com o começo da operação da ZPE Ceará, os quais se estabilizaram nos anos seguintes (Gráfico 21).⁵⁸⁹

O fator numérico desses empregos acompanha o elemento qualitativo dos trabalhos ofertados no setor industrial desempenhado dentro da ZPE Ceará que pode ser avaliado pelo salário médio pago no exercício laborativo dessas funções. A GPI identifica que as atividades

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 55.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 59.

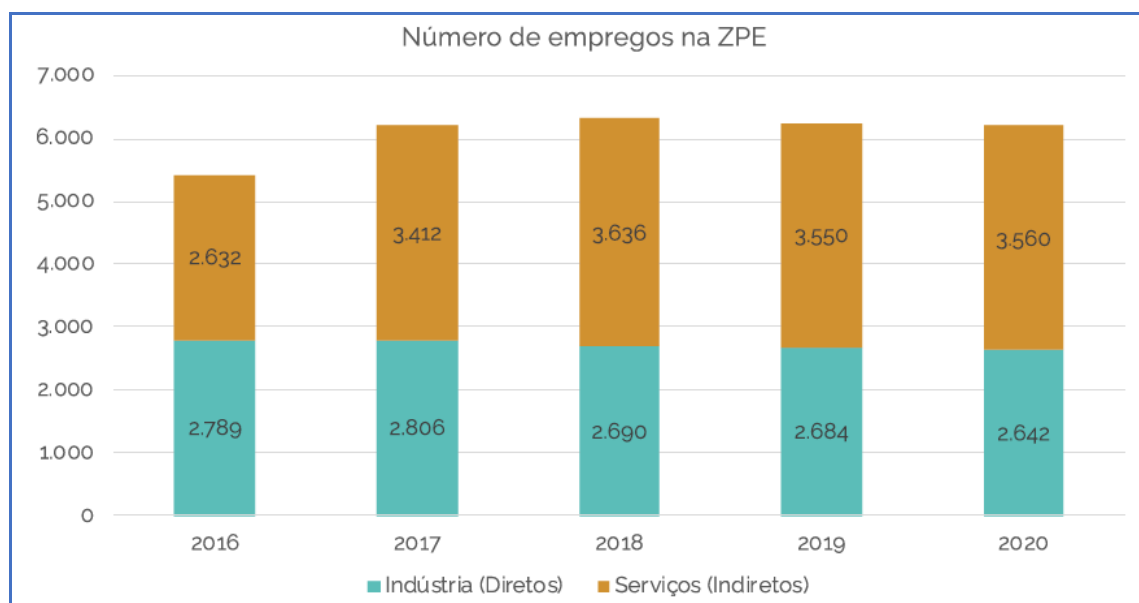
⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 59.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, p. 59.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 59.

da ZPE detêm salários melhores do que os demais salários industriais em SGA.⁵⁹⁰

Gráfico 21 – Número de empregos na ZPE Ceará (2016 a 2020)



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 59. (Dados das empresas da ZPE Ceará).

É importante frisar que, apesar da quantidade do número de trabalhadores industriais ser reduzida, os salários médios industriais anuais em SGA aumentaram de R\$ 13.000 em 2010, para R\$ 46.800 em 2015, antes mesmo da CSP estar concluída e em operação, chegando a R\$ 50.800 em 2018, no momento em que a ZPE Ceará estava em pleno funcionamento.⁵⁹¹

Segundo o Gráfico 22, após a ZPE dar início as suas atividades produtivas as remunerações vinculadas as referidas industriais em SGA estão acima do dobro (2,5 vezes) da média dos trabalhadores no estado (R\$ 22.000) e 37% maiores do que os do Brasil (R\$ 40.000).⁵⁹²

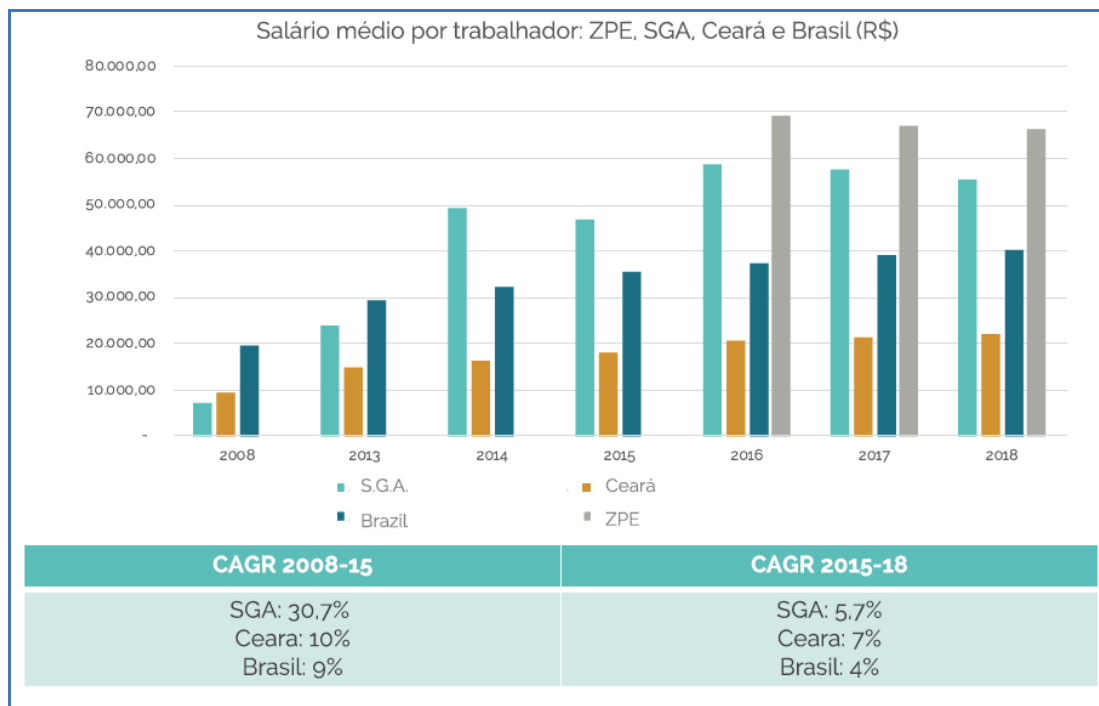
Ratifica-se que em casos ideais de incremento econômico e social trazidos pelo setor fabril que resultem no aumento e diversificação da produção, assim como na criação em números e no investimento qualitativo dos empregos industriais, não atenderá aos critérios legais se essa dinâmica não priorizar o fomento da indústria verde para que seja caracterizada a existência, de fato, do desenvolvimento sustentável na região que estiver executando a política extrafiscal da ZPE.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁹² *Ibid.*, p. 65.

Gráfico 22 – Salários médios anuais da indústria de transformação da ZPE Ceará, comparados aos demais de SGA, do Ceará e do Brasil (2008 a 2018)



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 66. (Dados da ZPE Ceará: RAIS e empresas da ZPE; de SGA: RAIS; do Estado do Ceará e Brasil: IBGE – PIA – Empresa UL e empresas da ZPE Ceará).

Nesse sentido, a GPI salienta a dificuldade de avaliar a atuação industrial no que tange a temática ambiental no Brasil, em virtude da deficiência da existência de dados relacionados ao uso de recursos, emissões e poluição, os quais são escassos na seara estadual e inexistentes no âmbito municipal⁵⁹³.

Por tais motivos, no relatório da GPI “a análise sobre o meio ambiente ocorreu sobre a estimativa do efeito que a criação da siderúrgica teve sobre as emissões de CO₂ (conhecido como gás de efeito estufa) no estado do Ceará”⁵⁹⁴, já que a indústria siderúrgica é um dos setores que produz as maiores taxas de emissão deste tipo de gás no mundo.

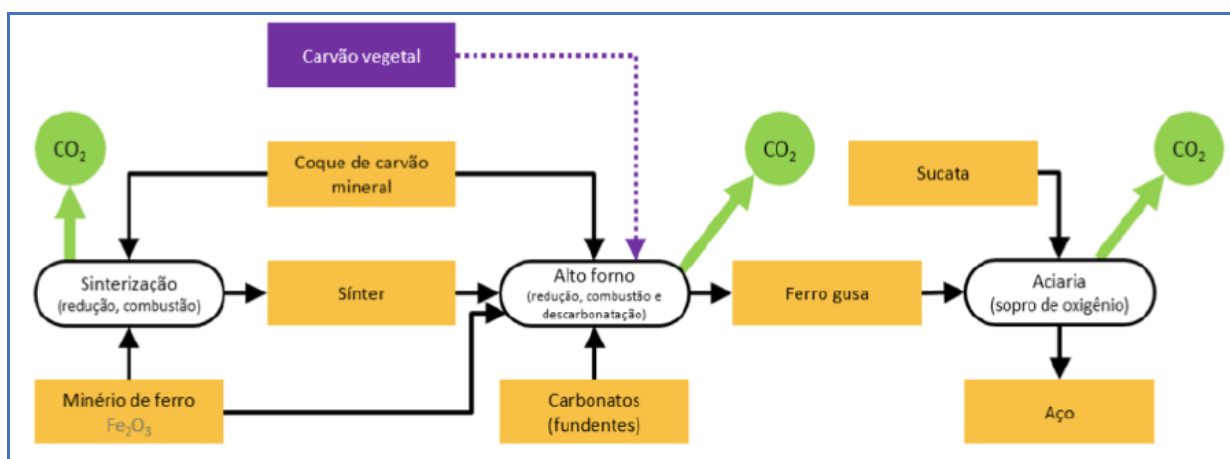
Isso ocorre porque esse tipo de atividade precisa utilizar uma quantidade vultosa de carvão a ser transformado em coque com o uso do alto-forno que serve à criação do ferro-gusa, sendo este mecanismo um grande potencializador das emissões de CO₂ dentro do processo produtivo do aço (Figura 43).⁵⁹⁵

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 69.

Figura 43 – Emissão de CO₂ no processo de produção do aço



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 69. (Dados do SEEG).

Para a GPI a utilização do hidrogênio verde como fonte energética seria uma saída⁵⁹⁶, por ser esta uma realidade que se aproxima para a ZPE Ceará, conforme apresentado no tópico 3.5 deste trabalho.

Enquanto o projeto da Hub do Hidrogênio Verde (H2V) está nas etapas de planejamento, os impactos ambientais adstritos à disseminação de CO₂ na atmosfera continuam sendo uma problemática atual para as indústrias siderúrgicas, tendo em vista que essa emissão acontece em larga escala.⁵⁹⁷

Estima-se que são geradas entre 1,4 t até 1,9 t de CO₂ por cada tonelada de aço produzida. Partindo desse referencial, em 2015 SGA correspondia a 5% da emissão de CO₂ do estado e passou para 24% até 32% em 2018 com a operacionalização da CSP.⁵⁹⁸

Outro fator relevante apontado pela GPI está relacionado a eficiência da utilização dos recursos do setor industrial no estado do Ceará, tendo em vista que este possui quantidade limitada de valor adicionado, entretanto tem gerado grandes emissões de CO₂, levando-se ao questionamento do custo-benefício econômico e ambiental acarretado por essa atividade produtiva, diante também do elevado consumo de materiais como o minério de ferro, o carvão e outras matérias-primas prejudiciais ao meio ambiente.⁵⁹⁹

Assim, a ZPE Ceará “produz uma média de R\$ 81 de valor adicionado (VTI) para cada tonelada de consumo de material desde o início de suas operações”⁶⁰⁰, ou seja, em comparação a média de eficiência atual no Brasil (R\$ 1.800/t), “a ZPE requer 22 vezes mais

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 69.

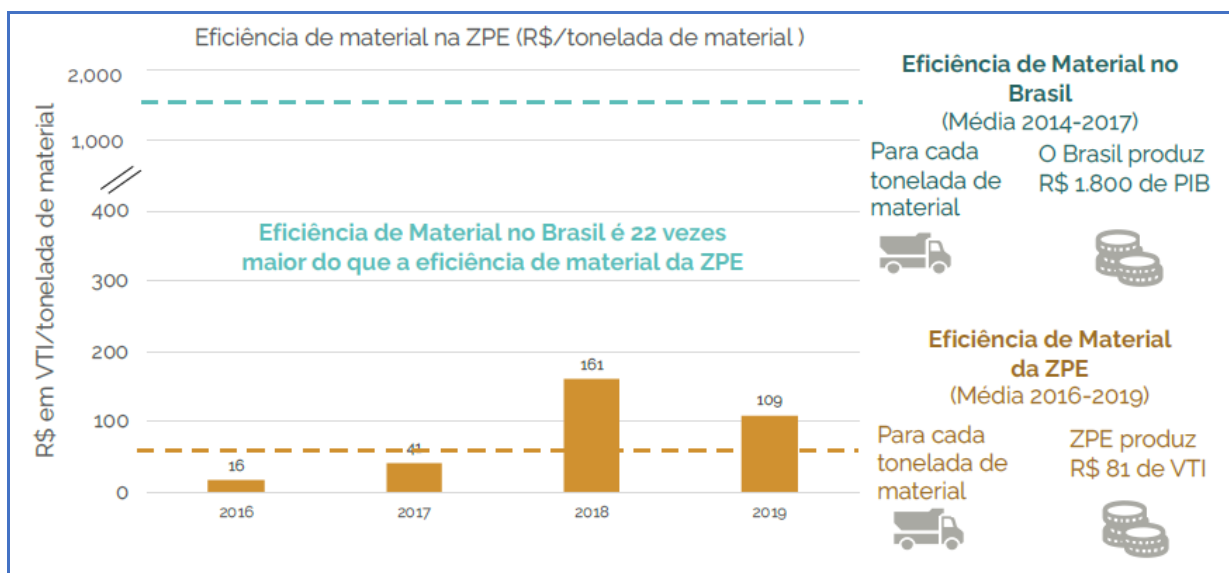
⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 71 e 73.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 73.

matéria-prima para criar R\$ 1,00 em valor agregado do que a média das empresas brasileiras”⁶⁰¹, logo a ZPE cearense possui um grande desafio pertinente à redução do consumo de material e a consequente emissão de CO₂ (Gráfico 23).⁶⁰²

Gráfico 23 – Eficácia de material da ZPE Ceará, em toneladas (2016 a 2019)



Com tal análise, vislumbra-se que a política de ZPE, em especial a do Ceará que adotou como principal empresa âncora uma indústria siderúrgica, precisa reavaliar a estrutura pela qual foi formulado o seu desenho de funcionamento para que falhas de planejamento sejam evitados ou mitigados, com o intuito de impedir a reprodução das problemáticas econômicas, sociais, tecnológicas e ambientais abordadas.

Além do mais, é imprescindível que os custos e os benefícios da ZPE sejam mensurados, visando atender os critérios impostos pela Lei nº 11.508/2007, atualizada pela Lei nº 14.184/2021, bem como essa política que possui delimitação econômica e extrafiscal seja avaliada de acordo com os ditames dos direitos e garantias fundamentais, os quais tanto o desenho da política da ZPE, quanto o seu custo-benefício serão a seguir ponderados com foco no município de SGA.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 73.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 73.

4.3.4 Conclusões avaliativas acerca do desenho da política da ZPE Ceará e do seu custo-benefício

Avaliar o desenho da política de uma ZEE e seu custo-benefício, mediante a percepção constitucional e do desenvolvimento sustentável, não tem sido tarefa fácil para várias instituições de pesquisa especializadas, as quais tem desenvolvido estudos com abrangência local e/ou mundial.

Esse exercício analítico tem sido crucial para a sistematização do entendimento acerca dos impactos positivos e negativos ocasionados por essa modalidade de política que detém, principalmente, características econômicas, tributárias e de desburocratização administrativa, com o intuito de tornar os produtos nacionais mais competitivos e, conseqüentemente, ampliar o espaço negocial junto ao comércio exterior.

No caso da ZPE Ceará, todos esses fatores estão presentes, possuindo ainda papel extrafiscal predominante, uma vez que para que haja a concessão dos incentivos fiscais, cambiais e administrativos as indústrias instaladas, necessariamente, precisam contribuir com as finalidades legais da política, os quais foram pontuados e ponderados nos itens anteriores quanto: 1) ao desenvolvimento da cultura exportadora e do fortalecimento do balanço de pagamentos; 2) a promoção da difusão tecnológica; e 3) a redução dos desequilíbrios regionais, juntamente ao desenvolvimento socioeconômico do país, restando, para a finalização do escopo deste trabalho, a avaliação do desenho da política da ZPE Ceará e o seu custo-benefício.

Em essência, a ZPE brasileira pode oferecer incentivos fiscais nas três esferas dos entes federados, os quais são concedidos pela ZPE Ceará e quando essas medidas são consolidadas, conseqüentemente o Estado renuncia de suas receitas, através da União, do estado do Ceará e do município de SGA, em prol de um objetivo maior que é impulsionar o crescimento econômico e, por meio deste, gerar recursos para a iniciativa pública e privada capazes de promover o desenvolvimento sociorregional.

Dessa forma, independente dessas ações extrafiscais resultarem em desequilíbrio⁶⁰³

⁶⁰³ Concorde-se com o pensamento do autor Elisberg Lima, pois “mesmo não tendo acesso a informações detalhadas sobre concessões de incentivos fiscais a empresas situadas em território cearense, impedindo de se aferir o *quantum* exato de renúncia de receitas estaduais referentes à ZPE-Ceará, pode-se compreender que não há comprometimento desproporcional do orçamento público estadual, em face da política estadual de atrair empresa por meio de benefícios fiscais. No entanto, necessário se faz estabelecer instrumentos de aferição contínua e pública sobre renúncias fiscais estaduais, sob pena de se impedir uma análise mais fiel à realidade da relação do custo/benefício de tais incentivos”. (LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza.** 2021. 207 f. Tese

nas contas públicas das respectivas unidades federativas, se existe renúncia de receitas “devem ser rigorosamente fiscalizados, para que não prevaleçam no sistema tributário nacional incentivos ilegítimos”⁶⁰⁴.

Além do mais, “como justificar que todo o poder emana do povo e é exercido pelo povo e para o povo se o povo sequer tem o direito de saber o valor dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado?”⁶⁰⁵ Daí a importância de se ter a disponibilização desses dados de forma transparente, útil e compreensível.

É indubitável que as ZPEs no Brasil devem ser avaliadas de forma regulares, sobretudo nos quesitos extrafiscais, uma vez que o propósito maior para a concessão dos incentivos está permeado pela expectativa de que seus reflexos promovam o desenvolvimento sustentável com implicações positivas no campo econômico, social, tecnológico e regional.

Nesse cenário epistemológico o autor Elisberg Lima em sua tese de doutorado adotou alguns critérios avaliativos, referenciado pelas pesquisas da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*)⁶⁰⁶, o qual aborda a relação custo-benefício de uma ZEE por meio de dois blocos de exame: 1) critérios tradicionais e/ou clássicos, usados desde a década de cinquenta até a atualidade, de identificação do sucesso de um programa de implantação de uma ZEE; e 2) critérios contemporâneos e novas exigências de desenvolvimento sustentável que resultam na indicação do êxito de uma ZEE.⁶⁰⁷

Para os critérios tradicionais e/ou clássicos, uma ZEE precisa: 1) ter uma área delimitada dentro do território de um país; 2) ser criada para atrair investimento,

(Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 177. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022).

⁶⁰⁴ CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. In: Paulo de Barros Carvalho (Coord.). **Racionalização do sistema tributário**. Noeses, 2017. p. 199-217. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Denise-Lucena.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

⁶⁰⁵ SANTOS, Rafaelly Oliveira Freire dos. **Benefícios fiscais como incentivo ao desenvolvimento sustentável: uma análise dos benefícios concedidos no Estado do Ceará**. 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. p. 53.

⁶⁰⁶ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World investment report 2019: Special Economic Zones**. New York, 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

⁶⁰⁷ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza**. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 131-144. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

especialmente estrangeiro; 3) possuir regras especiais de incentivo aplicadas exclusivamente às atividades econômicas que nela se instalem; 4) ser instrumento de inserção na economia internacional, podendo assumir adaptações diante dos distintos tipos de ZEE.⁶⁰⁸

Essas adaptações podem variar quanto aos objetivos e características, conforme os níveis de desenvolvimento econômico de cada país que no relatório da GPI foi denominado de teoria da escada de desenvolvimento dessas ZEEs (Figura 44).⁶⁰⁹

Figura 44 – Teoria da escada de desenvolvimento das ZEEs



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 165. (Dados do relatório de investimento mundial da UNCTAD de 2019).

E continuando com o estudo feito pelo autor Elisberg Lima, os aspectos avaliados pelos critérios clássicos, referente ao potencial de sucesso de uma ZEE, estão relacionados: 1) à análise do custo de implantação e operação da zona (infraestrutura mínima: transporte, comunicação, apoio logístico comercial e de serviços, estrutura governamental interna e insumos básicos como água e energia); 2) à localização estratégica para o comércio internacional; 3) aos incentivos fiscais (tratamento tributário diferenciado); e 4) à desoneração de encargos trabalhistas (mão de obra de baixo custo).⁶¹⁰

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 131-137.

⁶⁰⁹ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. p. 165. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁶¹⁰ LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil: zona de processamento de exportação do estado do Ceará**

Seus objetivos estão restritos ao quantitativo de crescimento econômico, por meio: 1) da captação de investimento estrangeiro; 2) da rentabilidade e lucratividade; e 3) do aumento do Produto Interno Bruto (PIB) dos entes públicos. Entretanto, esse perfil, estritamente econômico das ZEE passou por adaptações impostas pelo próprio cenário do mercado exterior que tem condicionado a produção e a compra dessas mercadorias a boas práticas de negociações internacionais.

Desse contexto, surgiram os critérios contemporâneos e a adição de novas exigências consubstanciadas no desenvolvimento sustentável com novos parâmetros avaliativos de êxito de uma ZEE, a partir da existência: 1) de infraestrutura remodelada por propósitos sociais e redistributivos de riqueza; 2) de novas tecnologias, novos formatos de produção e governança administrativa; e 3) do retorno socioeconômico.⁶¹¹

Além do mais, devem contar com: 1) a adequação da estrutura física à tecnologia da informação (economia digital); 2) o impacto social e ambiental (desenvolvimento sustentável); 3) o retorno social das vantagens fiscais e trabalhistas dadas às empresas beneficiadas; e 4) a interatividade com a comunidade local e transferência de riqueza à economia regional.

Dispondo de objetivos embasados na priorização do desenvolvimento sustentável, por intermédio: 1) da viabilidade financeira e fiscal; 2) da geração de emprego com garantias trabalhistas asseguradas; 3) de modelos produtivos ambientalmente sustentáveis; 4) da transferência de tecnologia; 5) da capacitação da comunidade local; e 6) do retorno de investimentos e no bem-estar social da região de sua instalação (validação social das renúncias fiscais).

Perpassando por tais critérios, Elisberg Lima chegou à conclusão de que a ZPE Ceará “ainda não gerou impacto social condizente com o seu porte e a sua capacidade econômica”⁶¹² e que apesar da sua evolução na última década não conseguiu “promover incrementos sociais e de infraestrutura nos municípios onde está instalada, São Gonçalo do Amarante e de Caucaia”⁶¹³, portanto, “não pode ser qualificada como Zona Econômica Especial de desenvolvimento sustentável, nos termos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento”⁶¹⁴.

e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. p. 131-137. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117666>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁶¹¹ *Ibid.*, p. 137-144.

⁶¹² *Ibid.*, p. 189.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 195.

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 195.

Tendo esse diagnóstico como ponto de partida, tem-se ainda o relatório avaliativo elaborado pela GPI, no qual “esta avaliação é a primeira do seu gênero no Brasil e servirá também como caso-piloto para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação adequado para futuras avaliações de outras zonas no Brasil”⁶¹⁵.

Do relatório mencionado, extrai-se vários pontos relevantes, os quais serão priorizados, a nível de contextualização: 1) a abordagem avaliativa dos efeitos de transbordamentos da ZPE Ceará sobre a economia local, assim como 2) as considerações relacionadas à avaliação do desenho da política da ZPE Ceará e do seu custo-benefício.

No primeiro momento, é patente que a ZPE Ceará colocou SGA e o estado do Ceará em destaque pelo potencial exportador da sua principal indústria de transformação, a antiga CSP, atual ArcelorMittal Pecém, porém, como demonstrado, o direcionamento dessas mercadorias ao mercado exterior não tem trazido benefícios significativos, tanto na perspectiva econômica quanto no social.

Para a GPI o principal motivo para que esses benefícios não ocorram, sobretudo os influenciadores de aumento do valor adicionado, estão relacionados com a falta de ligações setoriais expressivas entre a zona e a economia local e regional, em virtude de a ZPE Ceará operar “em grande parte como um enclave, isto é, com pouca inserção na economia local, exercendo baixo poder de arrasto (efeitos de transbordamentos) em seu entorno”⁶¹⁶.

Essas “ligações econômicas são interdependências criadas entre as empresas e suas localizações geográficas, resultantes principalmente do fluxo de materiais, produtos intermediários, serviços e informações”⁶¹⁷, sendo divididas em: 1) ligações para trás; 2) ligações para frente; 3) ligações horizontais; 4) ligações de consumo; e 5) ligações fiscais.⁶¹⁸

⁶¹⁵ GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. p. 24. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶¹⁷ *Ibid.*, p. 94.

⁶¹⁸ “Em termos gerais, as ligações produtivas de uma empresa podem ser divididas em: (i) *ligações para trás*, oriundas da relação com os fornecedores de bens e serviços para suas atividades industriais, e que estão a montante na cadeia de valor (relações de compra); (ii) *ligações para frente*, referentes às ligações com clientes que adquirem seus produtos e estão a jusante na cadeia de valor (relações de venda); e (iii) *ligações horizontais*, que se referem a interações com outras empresas envolvidas no mesmo setor. Além dessas ligações oriundas do processo produtivo, é possível também considerar (iv) *ligações de consumo*, que se referem ao aumento dos gastos dos trabalhadores devido ao aumento dos salários (renda do trabalho) na região, bem como (v) *ligações fiscais*, que se referem às receitas geradas pela atividade sob a forma de impostos corporativos ou de renda”. (GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto:** a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações

Constatando-se que a ZPE Ceará detém baixo grau de processamento industrial e de conteúdo local, somada a elevada dependência de importações em que “as ligações ‘para trás’ da cadeia produtiva com a economia local ocorrem basicamente no setor de serviços”⁶¹⁹, tendo em vista que a maioria de seus insumos, a exemplo do carvão, além das máquinas e equipamentos são todos importados.⁶²⁰

O resultado disso, é o “vazamentos externos para trás’ (ou seja, grande parte do valor gerado em atividades para trás da cadeia vaza para países estrangeiros, não sendo retida no país)”⁶²¹, portanto grande parte do valor agregado potencial do aço acabado e de produtos industriais baseados em aço forjam uma conjuntura negativa para a exportação de aço semiacabado e conseqüentemente levam ao vazamento internacional de valores consideráveis que poderiam ser usufruídos pela economia brasileira.⁶²²

Quanto as ligações “para frente” nacionais estão fortemente limitadas à logística comercial, sendo também restritas às ligações “horizontais” no que tange a dependência de tecnologia e parcerias de cooperação estrangeiras, tendo por agravante o número avantajado de incentivos fiscais e o pequeno quadro de funcionários que, respectivamente, levam ao enfraquecimento das ligações “fiscais” e de “consumo” (Figura 45).⁶²³

Figura 45 – Avaliação das ligações econômicas e produtivas da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 137.

do Ceará. 2022. p. 94. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023).

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁶²⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 11.

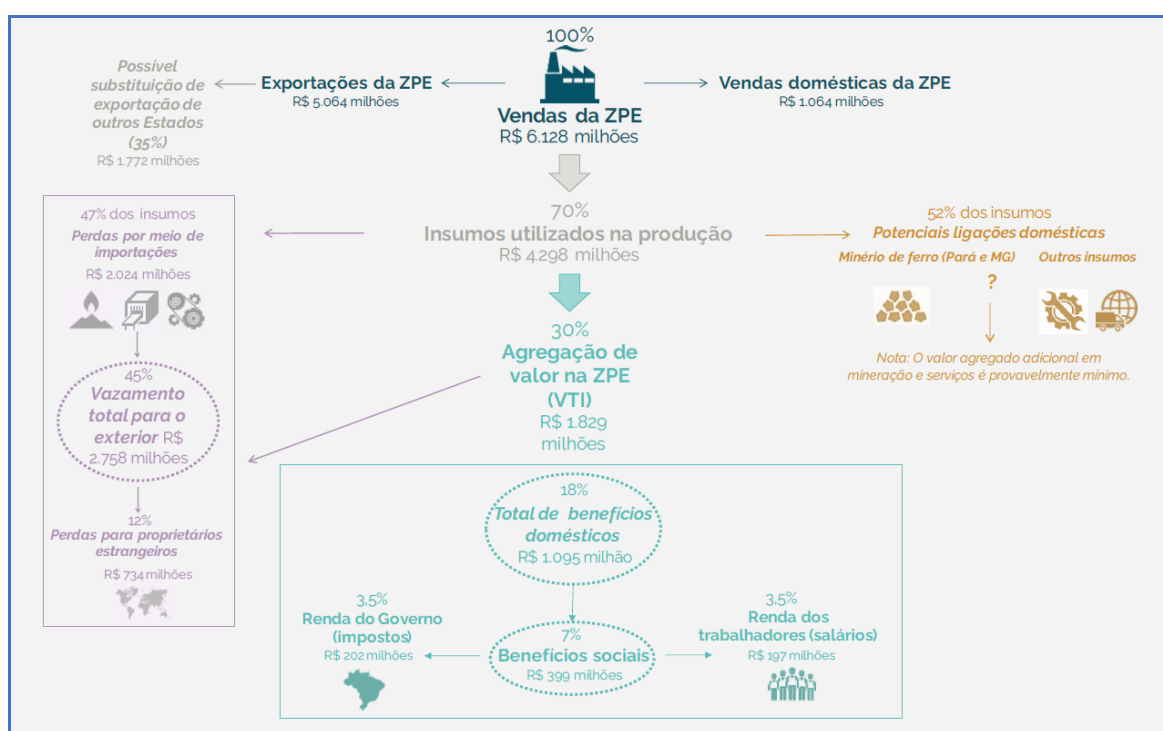
⁶²² *Ibid.*, p. 11.

⁶²³ *Ibid.*, p. 11.

As ligações acima, confinam não só os ganhos locais da zona, mas também vantagens econômicas que a ZPE Ceará poderia estar propiciando ao país, tendo em vista que sua média de vendas anual é de R\$ 6,1 bilhões, contudo apenas R\$ 1,1 bilhão, ou seja, somente 18% de benefícios domésticos (valor adicionado) são acrescidos por ano de toda a produção exportada.⁶²⁴

Sendo ainda mais crítica a situação relacionada aos valores destinados aos benefícios sociais, pois meros 7% das vendas se traduzem em receita para o setor público e em rendimentos salariais dos trabalhadores formalizados, enquanto que a importação de insumos estrangeiros e a sua significativa participação nas empresas instaladas na ZPE Ceará, totalizam 45% das vendas anuais, as quais atingiram a quantia de R\$ 2,8 bilhões por ano que caracterizam um volumoso vazamento de valores que são absorvidos por países no exterior (Figura 46).⁶²⁵

Figura 46 – Percentuais das ligações econômicas e produtivas da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 131. (Dados das empresas da ZPE Ceará).

Ratifica-se que o aço exportado pela ZPE Ceará possui formato semiacabado e por isso o seu “processamento final no exterior resulta em ligações para frente, tanto locais quanto

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 12.

em âmbito nacional, mínimas, sendo limitadas à área de logística de exportação e serviços de embarque”⁶²⁶.

Tal “‘vazamento’, somente poderia ser superado pelo aprofundamento do grau de processamento dentro da zona (ou em outras regiões locais)”⁶²⁷, em que sua principal indústria a longo prazo pode desenvolver esse potencial de acordo com a Figura 47.

Figura 47 – Potencial de ligações econômicas da usina siderúrgica da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 95.

É com esse pano de fundo conjuntural que o desenho da política da ZPE Ceará foi avaliado pela GPI em três dimensões: 1) interna; 2) nacional; e internacional, com o objetivo de “identificar possíveis falhas que possam prejudicar a eficácia do regime”⁶²⁸.

Como o relatório da GPI foi elaborado antes da aprovação da Lei nº 14.184/2021, este deduziu que na dimensão interna da ZPE o seu marco regulatório, na época, era inadequado para atrair investimentos significativos, diante do percentual obrigatório exportador que apresentava grandes obstáculos a iniciativa privada⁶²⁹, o qual já foi sanado com a modernização do marco legal da ZPE no Brasil.

Ainda, pela perspectiva interna a GPI entende que existe “um descompasso entre a

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 94-95.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 94-95.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 177.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 177.

grande variedade de objetivos e limitação de instrumentos disponíveis”⁶³⁰, pois “o foco principal e único das áreas de intervenção é a promoção de investimentos, excluindo outras áreas relevantes de apoio”⁶³¹, dentre outros fatores que têm dificultado, em geral, “a eficácia do regime de ZPE em atingir seus objetivos”⁶³².

Na dimensão nacional, “o regime da ZPE foi comparado a outras políticas industriais regionais existentes no país [Manaus e Pernambuco], tanto em termos de desenho quanto de desempenho de alguns indicadores selecionados”⁶³³, mostrando-se a ZPE menos atrativa aos investimentos e à diversificação da base produtiva, apesar do oferecimento de maiores incentivos fiscais e tributários⁶³⁴.

Na terceira dimensão, a internacional, “o desenho do regime de ZPE no Brasil foi comparado ao das experiências globais mais bem sucedidas de zonas econômicas”⁶³⁵, chegando-se à conclusão de que em muitos países as ZEEs e as ZPEs passaram por diversas transformações, visando incorporar as exigências dos padrões internacionais de produção, porém o desenho da ZPE no Brasil não conseguiu se adaptar a essas mudanças, vindo a prejudicar a sua eficácia.⁶³⁶

Foi elucidado ainda que o modelo de ZPE adotado inicialmente pelo Brasil não está em conformidade com o seu estágio de desenvolvimento, posto que “o desenho atual é de uma zona típica de um país de baixa renda com foco no emprego diretamente gerado na zona e nos benefícios de exportação”⁶³⁷, porém o Brasil pode ser considerado como um país com renda média-alta e portanto deveria voltar seus esforços “em setores mais inovativos e com maior intensidade tecnológica, em regiões mais desenvolvidas do país, e no aumento da complexidade industrial e transbordamentos tecnológicos em regiões menos desenvolvidas”⁶³⁸, adicionando-se a isto áreas diversificadas e interligadas de intervenção, combinadas em um arranjo coeso e holístico de políticas industriais, conforme descrito na Figura 48.⁶³⁹

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 177.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 177.

⁶³² *Ibid.*, p. 177.

⁶³³ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 178.

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 178.

Figura 48 – Resumo da avaliação do desenho da política da ZPE no Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 177.

Unido ao diagnóstico das limitações existentes na política brasileira da ZPE, que tem como referência prática a ZPE Ceará, é que se faz pertinente finalizar os resultados desta pesquisa com a avaliação do seu custo-benefício, em especial, para a sociedade de SGA, tendo em vista a sua relação direta com o porto do Pecém.

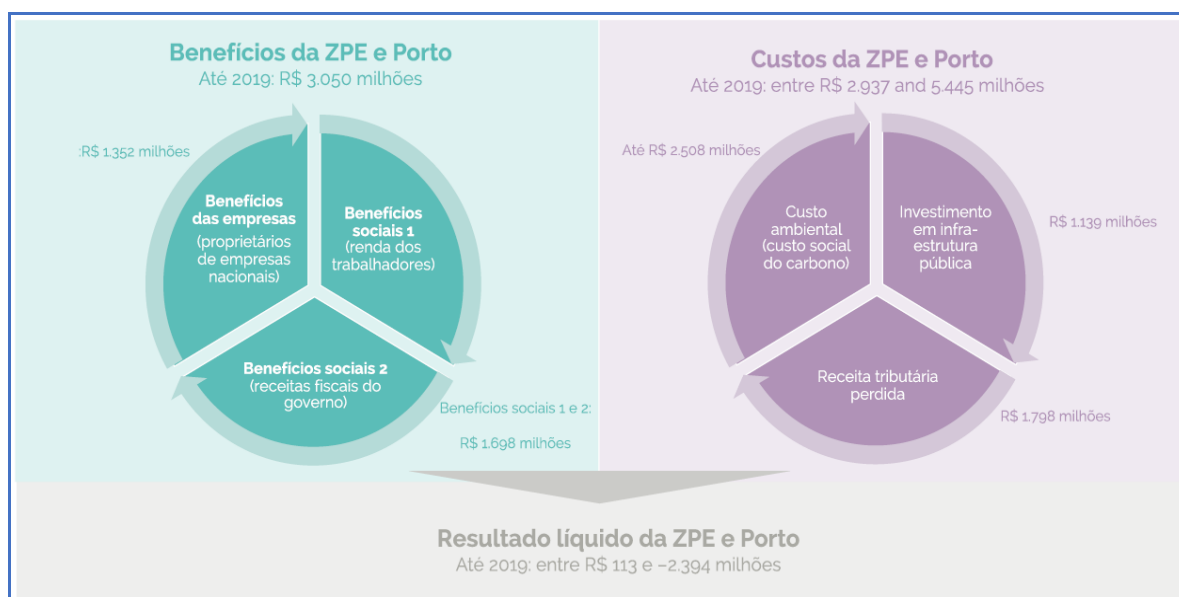
Numa conclusão objetiva entre os custos e os benefícios da ZPE Ceará e do porto do Pecém, até o ano de 2019, tem-se que os custos econômicos diretos foram de R\$ 2,9 bilhões, sendo estes superados pelo valor dos benefícios domésticos que totalizaram R\$ 3 bilhões. Porém, em seu relatório a GPI alerta que esses quantitativos foram apurados sem a consideração dos custos sociais com as emissões de carbono.⁶⁴⁰

Dessa forma, se os referidos custos sociais advindos com a emissão de CO₂ forem acrescidas aos custos econômicos diretos, chega-se até R\$ 5,4 bilhões em 2019, quase o dobro do quantitativo dos benefícios domésticos (Figura 49)⁶⁴¹

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

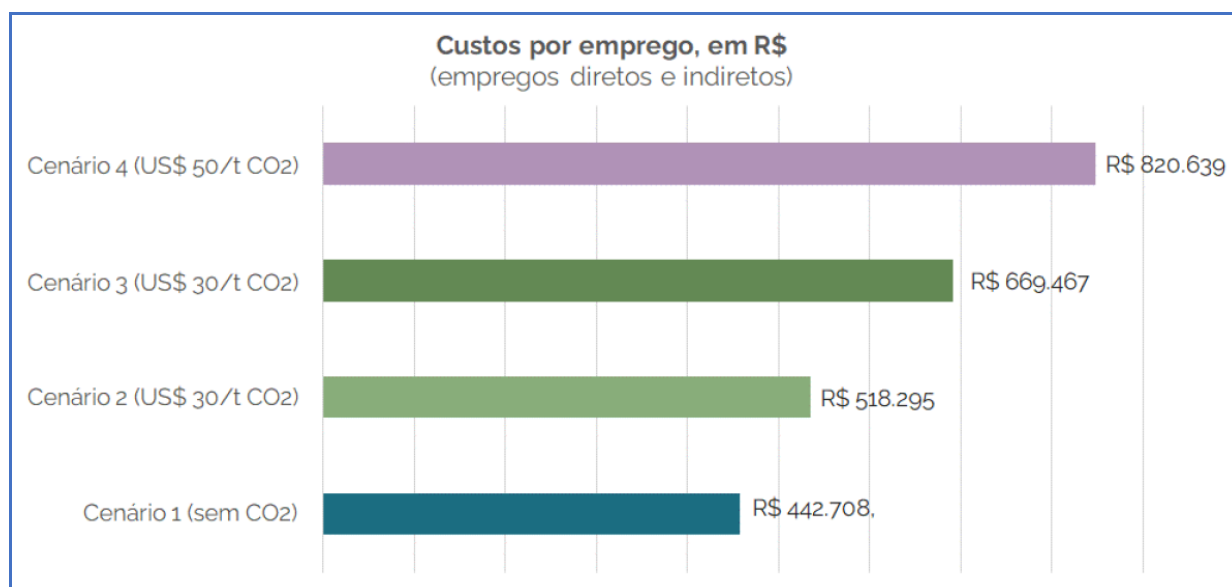
Figura 49 – Custos e benefícios da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 128. (Dados baseados nos relatórios das empresas da ZPE).

E sob o prisma dos custos de CO₂, se estes forem ignorados no cálculo, tem-se o custo médio público com a criação de cada emprego, seja ele direto ou indireto, de R\$ 442 mil, enquanto com os custos sociais do carbono o valor quase que duplica para R\$ 820, como se vê no Gráfico 24.⁶⁴²

Gráfico 24 – Custo estimado por emprego criado na ZPE do Ceará e no Porto de Pecém



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 130. (Dados reportados pelas empresas da ZPE).

⁶⁴² *Ibid.*, p. 13.

Quanto a distribuição do valor adicionado entre as partes interessadas pelas atividades, exclusivas da ZPE Ceará, identifica-se que “apenas R\$ 197 milhões por ano podem ser capturados pelos trabalhadores, o que também inclui a administração executiva das empresas da ZPE, que provavelmente respondem por uma parte relevante desse valor”⁶⁴³.

Ademais, “as receitas fiscais e tributárias dos governos federal, estaduais e municipais totalizam apenas R\$ 202 milhões por ano. Já os benefícios dos valores capturados pelas empresas nacionais e seus proprietários somam R\$ 696 milhões”⁶⁴⁴, ou seja, são valores bem abaixo dos que têm vazado para o exterior, os quais somaram até 2019 a quantia de R\$ 2.788 milhões, enquanto o montante remanescente na economia local foi de apenas R\$ 1.829 milhões (ver Figura 46).⁶⁴⁵

A GPI também apresentou projeção desse custo-benefício até 2030 e os resultados não são animadores, posto que os benefícios sociais totais da ZPE Ceará ligados aos salários e receitas fiscais permanecerão consideravelmente baixos em todos os cenários, sendo este agravado caso os custos de CO₂ sejam incorporados.⁶⁴⁶

Entretanto, até 2030, se os custos com o carbono continuarem não sendo considerados, “estima-se que os benefícios domésticos totais (incluindo os dos proprietários das empresas nacionais da ZPE) superaram os custos totais da ZPE em 2019.”⁶⁴⁷

Essas variáveis são bastante importantes, pois de acordo com a GPI “no cenário com baixo custo social de carbono (US\$ 10/t de CO₂), o ponto de *break-even* [empate/equilíbrio] é atingido em 2021”⁶⁴⁸, mas se o custo for médio (US\$ 30/t de CO₂) ou alto (US\$ 50/t de CO₂) do carbono “os custos totais superam os benefícios domésticos a longo prazo, atingindo custos líquidos de R\$ 1,2 bilhões ou R\$ 5,7 bilhões, respectivamente, em 2030”⁶⁴⁹.

Os resultados gerais da análise da GPI (Figura 50) a respeito do custo-benefício da ZPE Ceará identificam que na sua atual configuração cada ano de operação de suas indústrias “levará a custos sociais líquidos adicionais para a sociedade brasileira em geral, enquanto que os proprietários de empresas nacionais e as partes interessadas estrangeiras verão seus ganhos aumentarem significativamente”⁶⁵⁰.

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 14.

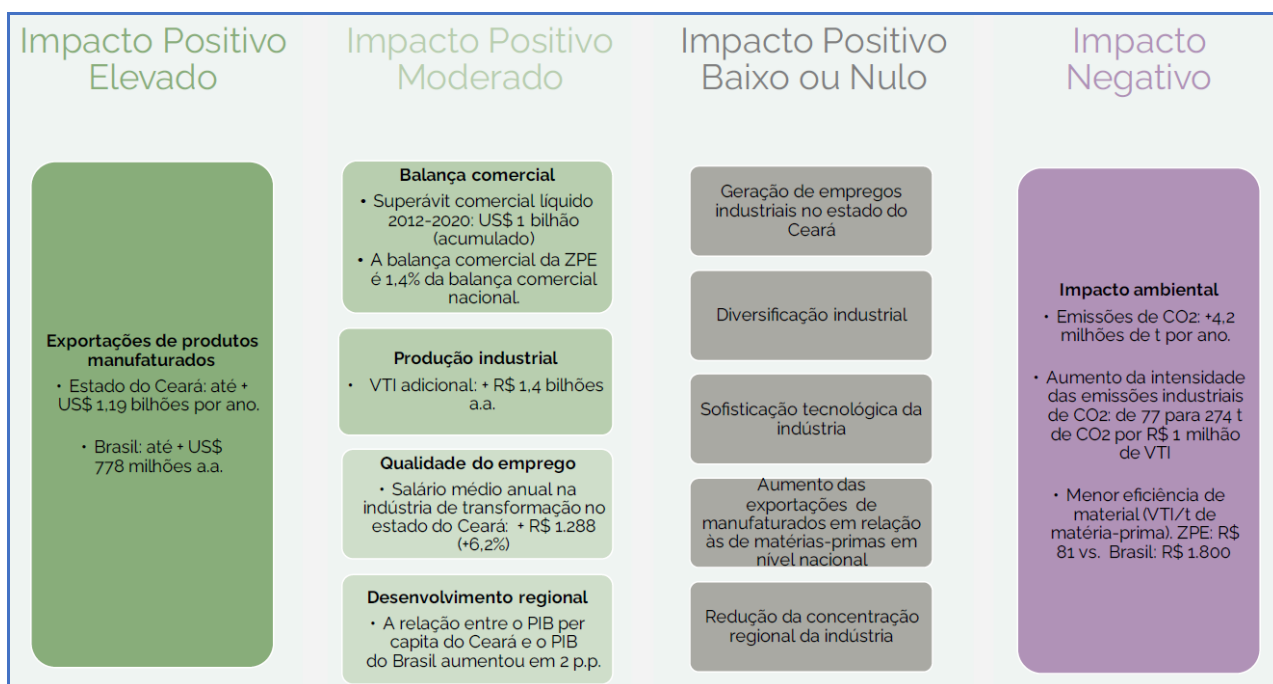
⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 14.

Figura 50 – Resultados da análise de custo-benefício da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 138.

Figura 51 – Níveis de impacto da ZPE Ceará



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 11.

Dessa forma, a GPI conclui que a ZPE Ceará teve: 1) impacto positivo elevado no tocante as exportações de produtos manufaturados; 2) impacto positivo moderado na balança comercial, na produção industrial, na qualidade do emprego e no desenvolvimento regional; 3) impacto positivo baixo ou nulo quanto à geração de empregos industriais no estado do Ceará, à diversificação industrial, à sofisticação tecnológica da indústria, ao aumento das exportações de manufaturados em relação às de matérias-primas em nível nacional, e à redução da concentração regional da indústria; além de 4) impactos negativos de repercussão ambiental, especificados na Figura 51.⁶⁵¹

Figura 52 – Recomendações para reformulação da política da ZPE no Brasil



Fonte: GPI; UNIDO; ME, 2022. p. 17.

O relatório da GPI, diante do referido diagnóstico, sugere ao Ministério da Economia brasileiro: 1) a elaboração de uma nova estratégia industrial holística para que as ZPEs, sobretudo a do Ceará, façam parte de um conjunto interligado de políticas com fito em superar os principais desafios da economia e da sociedade brasileira atual; 2) criar estratégias regionais de especialização industrial para os estados brasileiros, com os principais desafios regionais e fortalecimento de suas capacidades industriais locais; 3) construir um processo sistemático de priorização de setor-alvo para o regime da ZPE, combinado à avaliações de impacto para conhecimento e estímulo de novos investidores; 4) elaborar requisitos/condições de desempenho adequados para o regime de ZPE; e 5) reformular a estrutura deste regime,

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 11.

com a reorientação das atividades industriais para que priorizem maiores benefícios domésticos, além da revisão dos regulamentos e dos incentivos fiscais⁶⁵², contidos na Figura 52, com exceção dos dois últimos que foram retificados com o novo marco legal da ZPE no Brasil⁶⁵³.

Por fim, compreende-se que o crescimento econômico de SGA e conseqüentemente do estado do Ceará tem sido uma marca da ZPE Pecém, porém com os apontamentos suscitados no relatório avaliativo da GPI, em diálogo com os critérios de avaliação ponderados pelo autor Elisberg Lima, arremata-se que o desenvolvimento sociorregional tem acontecido de forma moderada na última década, contudo pelos fatores e achados da pesquisa que foram dissertados no decorrer deste trabalho, intenta-se que de fato, nos moldes atuais, a ZPE Ceará precisa corrigir falhas em sua política e reexaminar as prioridades a serem definidas decorrentes de seus custos e benefícios, objetivando, a curto prazo, que seu potencial seja melhor aproveitado em prol do desenvolvimento sustentável, principalmente no âmbito local para que sejam cumpridas as diretrizes legais e observada a sistemática constitucional, pois sem estas premissas inexistente fundamento e legitimidade na execução da política extrafiscal da ZPE no Brasil.

⁶⁵² *Ibid.*, p. 192.

⁶⁵³ Lei nº 14.184, de julho de 2021, que alterou a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2004, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa enveredou por alguns caminhos que por vezes foram tortuosos e de difícil acesso, mas no começo da sua trajetória foi realizada a tecitura do seu arcabouço teórico para melhor compreensão da realidade da política extrafiscal da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) que é concreta e abrange todo o país, a qual tem se desenvolvido de forma exitosa, até o momento, apenas no estado do Ceará, especificamente no distrito do Pecém, sendo este pertencente ao município de São Gonçalo do Amarante (SGA).

Após a construção teórica acerca do tema, a investigação seguida da catalogação dos dados e dos documentos oficiais foi conduzida pela baliza temporal de uma década, ou seja, de 2010 a 2020, além do recorte espacial da cidade de SGA, por ter sido essa localidade escolhida para a instalação da primeira ZPE no Brasil, criada em 2010, tendo como início de sua operação o ano de 2013, assim como sua primeira exportação ocorreu em 2016 e na atualidade, em 2023, continua sendo a única em pleno funcionamento.

Para tanto, percorreu-se pela contextualização histórica de construção das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) no mundo, em especial as chinesas, que serviram de referencial às ZPEs brasileiras, bem como pelo longo e conflituoso processo legislativo brasileiro para implementá-las, tendo a consequente criação de uma regulamentação (Lei nº 11.508/2007) ultrapassada se comparada às transformações experimentadas pelas ZEEs mundiais e pelas próprias necessidades socioeconômicas nacionais emergentes que detinham particulares diferentes de acordo com cada região do país.

Dessa forma, diante das problemáticas acarretadas pela pandemia da Covid-19, o poder executivo expediu duas medidas provisórias alterando a Lei nº 11.508/2007 em que uma delas se transformou na Lei nº 14.184/2021 que passou a ser denominada como o novo marco legal das ZPEs no Brasil.

Seguido da análise de cada artigo responsável pela modernização da Lei nº 11.508/2007 e da apresentação dos benefícios tributários, cambiais e administrativos das ZPEs brasileiras, somados aos que são exclusivos da ZPE Ceará, foram pontuados os fatores estruturais de ligação desta com o Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), juntamente a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) que foi adquirida pela empresa que, hodiernamente, deu o seu nome a indústria de ArcelorMittal Pecém.

Com os mencionados suportes teórico, legislativo, legal e histórico, o trabalho foi orientado a resolução da sua problemática central: em que medida o regime extrafiscal da

ZPE tem cooperado, de forma direta ou indiretamente, ao desenvolvimento sustentável e socio regional do município cearense de São Gonçalo do Amarante?

Salienta-se que do problema principal da pesquisa, houve a ramificação de várias perguntas, que como satélites, passaram a orbitar em torno da apuração das fontes oficiais utilizadas com o intuito de elucidar os impactos econômicos e, sobretudo, os sociais ocasionados pelos empreendimentos industriais vinculados à ZPE Ceará, concatenado a relevante necessidade de averiguação do desenho funcional de sua política, bem como do seu custo-benefício para a sociedade local, principalmente no que diz respeito a zona ser caracterizada, ou não, como um instrumento de indução do desenvolvimento socio regional sustentável, chegando o estudo aos seguintes achados:

1. Os conceitos de tributo e de Estado se ressignificaram com o tempo em que o primeiro passou de oferta ou punição para ser o meio de custeio do Estado e das demandas sociais. Por esse motivo, o segundo atravessou e/ou formulou diferentes categorias que os denominou de Estado Patrimonial, Estado Empresarial, Estado Taxador ou Tributário, e Estado Fiscal;

2. Como as prerrogativas do estado brasileiro desde a sua constituição no período imperial até a redemocratização foi essencialmente financiado por tributos, concebe-se que ele se trata de um Estado Fiscal, assim como, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 também pode ser considerado como Estado Social e Democrático de Direito;

3. Ratifica-se que para as atividades do estado sejam mantidas, principalmente, mediante a execução dos serviços e das políticas públicas, cada cidadão precisa dispor de parte de sua renda e/ou patrimônio de acordo com a sua capacidade contributiva, de forma isonômica, firmada na solidariedade social para gerar recursos por meio das contribuições tributárias, advindas do dever fundamental de pagar impostos;

4. Esse dever fundamental nasce dentro da perspectiva de que os direitos fundamentais, materializados pelas políticas públicas, só podem ser concretizados por meio de dispêndio financeiro, o qual, em grande parte, é assegurado pela sociedade através dos tributos, e estes devem, necessariamente, ser arrecadados segundo os ditames constitucionais e legais para que haja a confirmação da sua legitimidade;

5. Quanto aos tributos e a realização das políticas públicas, reverbera-se que aquele pode ter a função fiscal, parafiscal e extrafiscal, porém independente da faceta que ele apresente, a extrafiscalidade sempre estará latente em menor ou em maior grau, podendo as políticas públicas serem financiadas por aqueles estritamente fiscais, mediante a arrecadação e o consequente desembolso direto, ou impulsionadas pelo não pagamento ou mitigação do

tributo, a partir de condicionantes de condutas e de decisões econômicas que gerem as repercussões socioambientais pretendidas, conforme a política extrafiscal adotada.

6. A ZPE brasileira foi formulada dentro desse contexto das políticas públicas de viés extrafiscal, em conformidade com os objetivos e princípios fundamentais existentes no rol exemplificativo dos incisos I e III, do art. 3º; do art. 6º; e do inciso VII, do art. 170, ambos CF/88.

7. Pautada nas experiências internacionais das ZEEs, principalmente da China, a ZPE levou quase vinte anos para ser regulamentada no Brasil, tendo como marco legal a Lei nº 11.508/2007 que foi reformulada quase quinze anos depois, por intermédio da Lei nº 14.184/2021, com a finalidade de promover a sua modernização.

8. Dentre as inovações trazidas pela nova lei, as que foram atendidas por serem as mais reivindicadas pelos parlamentares e pelos empresários estavam relacionadas à autorização legal para que estabelecimentos prestadores de serviços na e para a ZPE também pudessem usufruir dos incentivos concedidos pela Lei nº 11.508/2007, junto com a retirada do percentual de exportação obrigatória de 80% (oitenta por cento) de toda a produção anual, além do limite de até 20% (vinte por cento) de sua venda para o mercado interno, contanto que fossem arrecadados toda a tributação na época.

9. A ZPE, segundo a nova redação do parágrafo único, do seu art. 1º, é considerada uma zonas primárias para efeito de controle aduaneiro, constituída por áreas de livre comércio com o exterior, nas quais contêm instalações de empresas direcionadas à produção de bens a serem comercializados com o mercado internacional, bem como prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas, além da possibilidade destes serviços serem comercializados ou destinados exclusivamente para clientes estrangeiros.

10. No *caput* do art. 1º, evidencia-se a delimitação da competência para a criação da ZPE, a ser realizada pelo Poder Executivo com a condição de que sejam empreendidas em regiões menos desenvolvidas, concomitante a identificação de suas finalidades, quais sejam: desenvolver a cultura exportadora; fortalecer o balanço de pagamentos; promover a difusão tecnológica; reduzir os desequilíbrios regionais; e desenvolver socioeconomicamente o país.

11. O regime de incentivos fiscais, cambiais e administrativos da ZPE por ser uma política extrafiscal concretizada em cooperação entre a iniciativa pública e privada, porém estes devem observar os preceitos constitucionais e legais, com foco nas finalidades delimitadas na Lei nº 11.508/2007, atualizada pela Lei nº 14.184/2021.

12. Na prática, atualmente a ZPE Ceará é a única em plena operação, e essa experiência tem demonstrado que esse instrumento extrafiscal, por si só, não é capaz de oportunizar as finalidades legais redigidas acima, posto que o sucesso da ZPE cearense está diretamente associado a existência do CIPP, ou seja, sem essa infraestrutura prévia ou sem as condições mínimas para o seu funcionamento, dificilmente esse projeto seria viabilizado por meio da CSP (atual ArcelorMittal Pecém) e das demais indústrias instaladas, em virtude do vultoso investimento inicial e da demora para se ter o retorno financeiro esperado, o qual tende a acontecer a longo prazo.

13. O Ceará, por ter a estrutura mínima necessária, fez com que a ZPE obtivesse êxito e no decorrer de uma década sua economia tem tido reflexos positivos, inclusive para SGA, os quais tem influenciado o aumento da disponibilização de serviços públicos para as comunidades locais, resultantes do aumento da arrecadação tributária dos três entes federados (União, Estado do Ceará e Município de SGA).

14. Esses impactos positivos também foram acompanhados de problemas gerados pelos empreendimentos industriais na mudança do perfil interiorano de SGA para uma estrutura urbanizada, sendo esta acompanhada pelo desmatamento, a poluição, o aumento da violência, da criminalidade, da prostituição e do uso de drogas.

15. Muitas famílias tiveram que ser indenizadas e removidas de suas propriedades para serem direcionadas aos assentamentos, pois a região da ZPE Ceará e do CIPP foram legalmente delimitadas como áreas de utilidade pública, em que essa problemática também atingiu grupos de pessoas que se reconheciam como pertencentes ao povo Anacé, os quais passaram a reivindicar a demarcação de suas terras pela via judicial.

16. Esses conflitos e tensões sociais foram amenizados com a criação da primeira reserva indígena Taba dos Anacé, mas que não resolveram por completo a situação, posto que os Anacé continuam pleiteando na justiça o reconhecimento da sua existência, além do respeito e conservação dos recursos naturais próximos a sua reserva.

17. Visando mitigar tais problemas as empresas do CIPP e da ZPE Ceará tem se unido e investido em vários projetos sociais para as comunidades do entorno dos seus empreendimentos, somado a iniciativa da CSP no que tange as medidas de reflorestamento e de monitoramento dos impactos ambientais.

18. Usando a moeda com uma metáfora, o CIPP e a ZPE Ceará trouxeram consigo as duas facetas do crescimento econômico industrial, tendo em vista que ao mesmo tempo tem gerado repercussões positivas e negativas para a sociedade de SGA, contudo urge identificar até que ponto essa política extrafiscal atende aos critérios legais e constitucionais.

19. Após a avaliação dos contornos da política da ZPE e dos seu custo-benefício, chegou-se à conclusão que são incontestes os reflexos do crescimento econômico em SGA e, conseqüentemente do estado do Ceará, e que o desenvolvimento socio regional tem acontecido de forma moderada na última década, necessitando ser formuladas estratégias nacionais de interligação das ZPEs com a dinâmica industrial do país para que sua exportação seja diversificada e com isso influencie no aumento dos transbordamentos econômicos domésticos que levarão a conseqüente ampliação da renda pela criação de mais empregos diretos e indiretos, os quais contribuirão para a qualidade de vida da população local e regional.

20. O crescimento econômico existe, mas quanto as contribuições da ZPE Ceará para que haja desenvolvimento socio regional sustentável ainda há muito que evoluir, pois conforme demonstrado no trabalho a “balança” dos custos e dos benefícios está quase que igualitária, caso não sejam levados em consideração os custos sociais com a emissão de carbono, pois se forem adicionados os custos passarão a “pesar” quase o dobro do que se tem em benefícios.

21. Além disso, a maior fatia desses benefícios é deslocada para o exterior, restando apenas 18% do seu total para a economia interna, dos quais apenas 7% têm sido divididos entre a renda dos trabalhadores (salários) e do governo (tributos), levando-se a percepção de que a ZPE Ceará tem gerado resultados econômicos expressivos, com sutil contribuição socio regional, uma vez que esta não apresenta, ainda, características que evidencie a presença de desenvolvimento sustentável em SGA, mas que possui potencial para atingi-lo a longo prazo, principalmente se forem empreendidas as reformas necessárias à continuação do seu exercício no mercado internacional, em paralelo com a sua atuação local que deve permanecer sendo guiada por suas atribuições legais e constitucionais.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Charles. Flight to the havens: the offshore world. In: **For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization**. 2. ed. New York: Madison Books, 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALVES, Felipe; ZILLI, Julio César; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Zonas de Processamento de Exportação no Brasil: configuração, oportunidades e desafios. **15ª mostra de iniciação científica, pós-graduação, pesquisa e extensão**, programa de pós-graduação em administração, Universidade de Caxias do Sul - UCS, 2015. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucspgga/xvmostrappgga/paper/view/File/4150/1290>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ALVES, Herbêny. Contradições do progresso. **Trilha econômica: A vila do Pecém após a chegada do Porto – investimentos no Porto do Pecém mudam rotina dos habitantes da pequena vila de pescadores**, Fortaleza, nov. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26213/1/2011_tcc_hahrnascimento.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: SINAFRESP, 2000.

ANUÁRIO DO CEARÁ. **Anuário do Ceará 2023-2024**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2023. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2023.

ARCELORMITTAL. **Relatório de sustentabilidade 2022**. 2022. Disponível em: <https://brasil.arcelormittal.com/relatorio-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Agenda estratégica para o complexo industrial e portuário do Pecém – CIPP**. Conselho de altos estudos e assuntos estratégicos. Fortaleza: INESP, 2014. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Cenário atual do complexo industrial e portuário do Pecém**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Fortaleza: INESP, 2013. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ (ALECE). **Pacto pelo Pecém: iniciando o diálogo**. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, Fortaleza, 2011. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/pacto-pelo-pecem>. Acesso em: 10 out. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL (ABERJE). **CSP, CBMM e Poscan investem em projetos sociais para comunidades de São Gonçalo do Amarante**. 2021. Disponível em: <https://www.aberje.com.br/csp-cbmm-e-poscan-investem-em-projetos-sociais-para-comunidades-de-sao-goncalo-do-amarante/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE METALURGIA, MATERIAIS E MINERAÇÃO (ABM). **Projeto da CSP ajuda comunidades do Ceará.** 2022. Disponível em: <https://www.abmbrasil.com.br/por/noticia/projeto-da-csp-ajuda-comunidades-do-ceara>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Banco de projetos sociais.** Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/banco-de-projetos-sociais>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Conheça os associados.** Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/associados>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **São Gonçalo do Amarante já é um dos municípios mais desenvolvidos do Ceará por causa da indústria.** 2022. Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/noticias/sao-goncalo-do-amarante-ja-e-um-dos-municipios-mais-desenvolvidos-do-ceara-por-causa-da>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM (AECIPP). **Sobre AECIPP.** Disponível em: <http://www.aecipp.com.br/pt-br/sobre-aecipp>. Acesso em: 30 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO LOCAL CO-PRODUZIDO (ADELCO). **Reserva indígena Taba dos Anacé.** Disponível em: <https://adelco.org.br/centro-documentacao/reserva-indigena-taba-dos-anace/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** São Paulo: Malheiros, 2018.

AVI-YONAH, Reuven. Os três objetivos da tributação. In: BONILHA, Paulo Celso Bergstrom; COSTA, Alcides Jorge; SCHOUER, Luís Eduardo. **Direito tributário atual**, 22. São Paulo: Dialética, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARBOSA, Hermano Notaroberto. **O poder de não tributar:** benefícios fiscais na constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BARBOSA, Lia Pinheiro; NÓBREGA, Luciana Nogueira. Entre terras, territórios e territorialidades: o povo indígena Anacé e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, Ceará. **20º Congresso brasileiro de sociologia**, Universidade Federal do Pará, Belém, jul. 2021. Disponível em: https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjE5OiJJRF9BVElWSURBREUiO3M6MToiOSI7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiIwMTkzN2Y4MGI4M2JjYTZjZTI0NzJiNjZlYWYxNzRlMiI7fQ%3D%3D&ID_ATIVIDAD=9. Acesso em: 28 set. 2023.

BARCAROLLO, Felipe. O dever fundamental de pagar impostos como condição de possibilidade para a implementação de políticas públicas. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento**. v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/4764#:~:text=O%20imposto%2C%20no%20contexto%20do,instrumentalizadas%20atrav%C3%A9s%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais: estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história: ou, o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BORGES, Anneline Magalhães Torres. **A extrafiscalidade tributária no estado democrático de direito: critérios de avaliação pela justiça**. 2022. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de mestrado em direito constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=117887#>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 01, de 12 de setembro de 2014. Autoriza o início de operação da WHITE MARTINS PECÉM GASES INDUSTRIAIS LTDA na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=56236>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 01, de 21 de janeiro de 2016. Declara autorizado o início de operação da empresa PHOENIX DO PECÉM INDUSTRIA E SERVIÇOS SIDERURGICOS LTDA na Zona de Processamento de Exportação de Pecém (CE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jan. 2016. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=71067>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 02, de 27 de agosto de 2013. Autoriza o início de operação da Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=45247>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo ALF/PCE nº 03, de 27 de setembro de 2013. Autoriza o início de operação da Vale Pecém S/A na Zona de Processamento de Exportação de Pecém. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2013. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=46424>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo SRRF03 nº 02, de 15 de março de 2013. Declara o alfandegamento, por tempo indeterminado, da Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=40286>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Ato Declaratório Executivo SRRF03 nº 02, de 18 de junho de 2021. Declara o alfandegamento, por tempo indeterminado, da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=118482#2269624>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111508.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008. Altera as Leis nºs 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111732.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.184, de 14 de julho de 2021. Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14184.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 973, de 27 de maio 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2020.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv973.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.033, de 24 de fevereiro de 2021. 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 fev. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1033.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Mensagem nº 340, de 14 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-340.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Resolução CZPE nº 04, de 28 de setembro de 2011. Aprova o projeto industrial de instalação da Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP na Zona de Processamento de Exportação - ZPE de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2011&jornal=1&pagina=151&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Resolução CZPE nº 05, de 29 de maio de 2014. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa White Martins Pecém Gases Industriais Ltda., na Zona de Processamento de Exportação do Ceará, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/05/2014&jornal=1&pagina=160&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Resolução CZPE nº 07, de 12 de dezembro de 2012. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa Vale Pecém S.A., na Zona de Processamento de Exportação - ZPE de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 dez. 2012 Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2012&jornal=1&pagina=138&totalArquivos=200>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Resolução CZPE nº 08, de 24 de novembro de 2015. Aprova o projeto industrial de instalação da empresa Phoenix do Pecém Indústria e Serviços Siderúrgicos Ltda. na Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2015 Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/11/2015&jornal=1&pagina=56&totalArquivos=136>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Resolução CZPE nº 09, de 21 de dezembro de 2019. Altera a relação dos produtos fabricados pela Companhia Siderúrgica do Pecém e revoga a autorização de instalação da Pecém Movimentação de Minérios S.A. na Zona de Processamento de Exportação de Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-9-de-21-de-novembro-de-2019-229383854>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 129**, de 2020. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Congresso/adc-129-mpv973.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 25**, de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/apn-25-mpv1.033.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto Presidencial**, de 16 de julho de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12646.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto Presidencial**, de 04 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14380.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Emenda 01 da MPV 1033/2021**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8934508&disposition=inline>). Acesso em: 25 jun. 2022).

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00178/2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-973-20.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00033/2021**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1033-21.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **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. Dispensa a pessoa jurídica autorizada a operar em Zona de Processamento de Exportação de auferir e manter, no ano-calendário 2020, 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. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/142153#:~:text=Dispensa%20a%20pessoa%20jur%C3%ADica%20autorizada,venda%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.033**, de 2021. 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, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a covid-19. Estímulo tributário à comercialização de oxigênio medicinal, pelo qual não será considerada a receita auferida pelas empresa no cálculo do percentual da receita bruta decorrente de exportação, no ano-calendário 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/146877>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Mensagem nº 524**, de 15 de outubro de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9028790&ts=1644538848648&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Ofício nº 105/2021/PS-GSE**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/106951?sequencia=40>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Parecer nº 137/2021-PLEN/SF**. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8982620&ts=1644538848228&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei de Conversão nº 13**, de 2021. 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, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2285998>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 146**, de 1996. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1448>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 764**, de 2011. 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. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103887>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.456**, de 2001. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5456&intAnoProp=2001&intParteProp=1#. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.957**, de 2013. 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585018> Acesso em: 25 jun. 2022.

BRISSAC, Sergio. Os embates da questão Anacé: a atuação de antropólogos na efetivação de direitos territoriais indígenas no Ceará. In: João Pacheco de Oliveira, Fabio Mura e Alexandra Barbosa da Silva. **Laudos antropológicos em perspectiva**. Brasília: ABA, 2015. Disponível em: <https://portal.abant.org.br/aba/publicacoes/publicacao-000080>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRISSAC, Sérgio Goés Telles. **O recurso ao Ministério Público Federal como estratégia**

indígena para a gestão de seu território: os casos Tapeba e Anacé no Ceará. 2009.

Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Casos_Tapeba_e_Anace_CE.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUFFON, Marciano; VON HOHENDORFF, Raquel; BARCELLOS, Vinicius de Oliveira. Como os tributos morrem: a necessidade (re) legitimação dos tributos no século XXI.

Direitos culturais, Santo Ângelo, v. 15, n. 36, p. 269-305, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/12>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais. **Faculdade de direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 38, n. 2, Edição comemorativa do cinquentenário da faculdade de direito "Prof. Jacy de Assis", 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18389>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Direitos fundamentais & democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CARBONI, Mario Augusto. Regime tributário da extrafiscalidade e a função promocional do Direito. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 21, n. 33, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/2972>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Novos domínios da história**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet:** reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão de Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito:** geral e Brasil. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Direito internacional econômico e tributário**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun., 2014. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/5132>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação e incentivos fiscais com foco no desenvolvimento sustentável. **Direito sem fronteiras**. v.2, n. 05, 2018. Disponível em:

<https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitosemfronteiras/article/view/21397>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**, Fortaleza, v. 25, p. 67-78, 2006. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12341/1/2006_art_dlcavalcante.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. **Nomos**, Fortaleza, v. 35, n.1, p. 135-156, jan./jun., 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2077>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. In: Paulo de Barros Carvalho (Coord.). **Racionalização do sistema tributário**. Noeses, 2017. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Denise-Lucena.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália. Cidadania fiscal: o direito à informação da carga tributária no Brasil. **Revista tributária e de finanças públicas**. São Paulo: RT, v. 104, ano 20, mai./jun. 2012.

CEARÁ. **Ceará 2050**: juntos pensando o futuro. Diagnóstico Quantitativo – Tomo III: Diagnóstico da inserção internacional. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.ceara2050.ce.gov.br/artigos-e-publicacoes/categorias/64/diagnostico>. Acesso em: 29 set. 2023.

CEARÁ. Lei nº 15.492, de 27 de dezembro de 2013. Ratifica o termo de compromisso celebrado entre o Estado do Ceará, a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, as comunidades indígenas Anacés de Matões e Bolso, o Ministério Público Federal e a União. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, 13 jan. 2014. Disponível em: <http://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Termo-de-compromisso-Taba-dos-Anac%C3%A9.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

CEARÁ. **Plano de trabalho n° 13/2017, anexo ao termo de compromisso de compensação ambiental n° 18/2011**. Titular do licenciamento: Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP). Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2017/09/Plano-de-Trabalho-13-2017-7%C2%BA-Reuni%C3%A3o-2017-TCCA-18-2011.PDF>. Acesso em: 18 set. 2023.

CEARÁ. **ZPE Ceará completa 10 anos de operação e lança novo sistema totalmente automatizado**. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/08/30/zpe-ceara-completa-10-anos-de-operacao-e-lanca-novo-sistema-totalmente-automatizado/#:~:text=Concebida%20em%2022%20de%20setembro,30%20de%20agosto%20de%202013>. Acesso em: 30 set. 2023.

CENTRO DE DEFESA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA (CDPDH); MISEREOR. **Dossiê**: denúncia sobre a situação territorial dos povos indígenas no Ceará. 2015. Disponível em:

<https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Dossie-Denuncia-sobre-a-Situacao-Territorial-Indigena-no-CE-2015.-CHDPH-1.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

CHAISSÉ, Julien. **International economic law and the challenges of the free zones**. Alphen aan den Rijn. The Netherlands: Kluwer Law International, 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Companhia Siderúrgica do Pecém: O Big Push Industrial do Estado do Ceará**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/5d50ce32-83e2-4f51-9d1b-1e58244d8ef5>. Acesso em: 18 set. 2023.

COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Todo lugar tem uma história pra contar: Memórias de São Gonçalo do Amarante e Caucaia**. Ceará. Museu da Pessoa, 2015. Disponível em: <https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2018**. 2018. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM (CIPP). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.complexodopecem.com.br/download/>. Acesso em: 01 set. 2023.

CONTIPELLI, Ernani. **Solidariedade social tributária**. Coimbra: Almedina, 2010.

CORDEIRO, Glauber de Lucena; FIGUEIREDO, Paulo Henrique Silva; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Custo dos direitos, tributação e desenvolvimento. **Direito internacional econômico e tributário**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 81-110, jul./dez., 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/13081>. Acesso em: 25 jun. 2022.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; L. S., Linara da. A solidariedade na perspectiva do estado fiscal: a cidadania solidária promovendo políticas públicas tributárias de inclusão social. **Estudos jurídicos da UNESP**, v. 15, n. 22, p. 147-171, 2011. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/393>. Acesso em: 25 jun. 2022.

COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário. **Nomos**, Fortaleza, v. 39, n. 1, jan./jun., 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/41334/99384>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CUNHA, Carlos Renato da; SALVADOR, Ana Carolina Garcia. A tributação extrafiscal como instrumento de desenvolvimento econômico. **Revista do instituto de direito constitucional e cidadania**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 109-122, dez., 2019. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/7#:~:text=A%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20tributa%C3%A7%C3%A3o%20com,preceitos%20impl%C3%ADcitoss%20no%20desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%2C>. Acesso em: 25 jun. 2022.

DATALEGIS SA. **Resenha**. 2023. Disponível em: https://portal.datalegis.net/resenha.php?periodo=2023-08-02&COD_ORGAO_SUPERIOR=57#:~:text=31%2F07%2F2023%20%2D%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CZPE%2FMDIC%2052%2F,Zonas%20de%20Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 30 set. 2023.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ); MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Avaliação do potencial da indústria brasileira para o desenvolvimento da cadeia de valor do Hidrogênio Verde com foco no Estado do Ceará**. Relatório 2 - Caracterização e potencial de produção nacional dos principais componentes da cadeia produtiva de H2V. Cooperação Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: H2Brasil - Expansão do Hidrogênio Verde, 2022. Disponível em: <https://www.ceara2050.ce.gov.br/artigos-e-publicacoes/categorias/64/diagnostico>. Acesso em: 26 out. 2023.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Projetos sociais investem na autonomia de comunidades**. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/projetos-sociais-investem-na-autonomia-de-comunidades-1.1732537>. Acesso em: 30 set. 2023.

ENCICLOPÉDIA SIGNIFICADOS. **Joint venture**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/joint-venture/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ENCICLOPÉDIA SIGNIFICADOS. **Offshore**. Disponível em: <https://www.significados.com.br/?s=offshore>. Acesso em: 30 set. 2023.

ESTARES, Daniel Yacolca. La evolución de función extrafiscal de los tributos. **Nomos**, Fortaleza, v.36, n.1, p. 389-398, jan./jun., 2016.

FAIS, Juliana Marteli. **Os incentivos fiscais e as zonas de processamento de exportação: sua relação com o acordo sobre subsídios e medidas compensatórias da organização mundial do comércio**. 2010. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93712/279356.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Evolução do IFDM: 2005 a 2016**. Edição 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Evolução do IFGF: 2013 a 2020**. Edição 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=CE&IdCidade=231240&Indicador=1&Ano=2020>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **IFDM**: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **IFGF**: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**: ano base 2016. Edição 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: ano base 2020. Edição 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Leitura do IFDM**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Leitura do IFGF**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 07 out. 2023.

FERREIRA, Rosinei Silva. **ZPE**: uma análise para o desenvolvimento sócio econômico da região oeste de Mato Grosso. 2021. 81 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologia Industrial) – Programa de Pós-Graduação, Centro Universitário SENAI CIMATEC, Salvador, 2021. Disponível em: <http://repositoriosenaiba.fieb.org.br/handle/fieb/1158>. Acesso em: 09 ago. 2023.

FURTADO, Emmanuel Teófilo; DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. Estado fiscal, direitos fundamentais e democracia. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016.

GALANTE, Ângela Mara Duarte. **As zonas económicas especiais chinesas em África**. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, Aveiro (Portugal), 2014. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14217/1/As%20Zonas%20Econ%C3%B3micas%20Especiais%20Chinesas%20em%20%C3%81frica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GEOCONSULT; COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Estudo de Impacto Ambiental – EIA**: São Gonçalo do Amarante – CE. Fortaleza: Geoconsult, 2009. Volume I. Tomo A. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/b5bded30-e57a-4ab3-84f6-da1e3878d3/page/p_arj9nafz6c. Acesso em: 13 set. 2023.

GEOCONSULT; COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM (CSP). **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**: São Gonçalo do Amarante – CE. Fortaleza: Geoconsult, 2009. Volume

II. Disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/b5bded30-e57a-4ab3-84f6-da1ebe3878d3/page/p_arj9nafz6c. Acesso em: 13 set. 2023.

GIANNETTI, Leonardo Varella. O dever fundamental de pagar tributos em tempo de crise fiscal. In: GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sergio André (Org.) **O dever fundamental de pagar impostos**: o que realmente significa e como vem influenciando nossa jurisprudência? Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

GLOBAL POLICY INCUBATOR (GPI); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (UNIDO) E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Avaliação de impacto**: a ZPE do Ceará – Avaliação dos impactos socioeconômicos da Zona de Processamento de Exportações do Ceará. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/zpe/publicacoes/avaliacao-dos-impactos-da-zpe>. Acesso em: 20 maio 2023.

GODOI, Marciano Seabra de. Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico. **Finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, v. 5, n. 5, p. 01-41, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/25565/19718>. Acesso em: 26 set. 2020.

GOMES, Maria Cecília Feitoza. **Neodesenvolvimentismo x modos de vida Anacé**: impactos do Complexo Industrial e Portuário do Pecém sobre povos indígenas no Ceará. 172 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46236?locale=es>. Acesso em: 19 out. 2023.

GONZALEZ, Luis Manuel Alonso. **Los impuestos autonomicos de caracter extrafiscal**. Madri: Marcial Pons, 1995.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Das exonerações tributárias, incentivos e benefícios fiscais. In: GRUPENMACHER, Betina Treiger. et al. **Novos horizontes da tributação**: um diálogo luso-brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portal das cidades**: São Gonçalo do Amarante. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sao-goncalo-do-amarante/panorama>. Acesso em: 07 out. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O crescimento econômico e a competitividade chinesa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1487>. Acesso em: 09 ago. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Banco de Dados de Indicadores Socioeconômicos para a Região do CIPP**. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/banco-de-dados-de-indicadores-socioeconomicos-para-a-regiao-do-cipp/>. Acesso em: 26 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) Ceará**, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/IDM_2018.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Social dos municípios cearenses: IDS 2012-2015**, Fortaleza, 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/IDS_2012_2015.pdf. Acesso em: 26 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECEDATA**. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 26 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **IPECE informe nº 230: o IDH-M Ceará 2012 a 2021**. Fortaleza: IPECE, 2023. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/07/ipece_informe_230_26Jul_2023.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Panorama socioeconômico das regiões de planejamento do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2017. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/>. Acesso em: 10 set. 2023).

JUSCLIMA2030. **Instituto Verdruz v. Portocem Geração de Energia S.A e outro**. 2023. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/instituto-verdeluz-v-portocem-geracao-de-energia-s-a-e-outro/>. Acesso em: 28 set. 2023.

JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0016918-38.2009.4.05.8100, Juiz Federal: Alcides Saldanha Lima, 10ª Vara Federal, assinado em: 09 jul. 2020.

JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0002218-23.2010.4.05.8100, Juiz Federal: Alcides Saldanha Lima, 10ª Vara Federal, assinado em: 31 dez. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LEÃO, Martha Toribio. **O direito fundamental de economizar tributos: entre legalidade, liberdade e solidariedade**. São Paulo: Malheiros, 2018.

LEITE, Pedro Sisnando. A fase histórica de transição da Indústria do Ceará. In: Pedro Jorge Ramos Viana, Walfrido Salmito Filho, Nazareno Albuquerque (Org.). **História da industrialização da região metropolitana de Fortaleza**: de Paulo Afonso a Pecém – 50 anos de desenvolvimento industrial do Ceará. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015.

LIMA, Elisberg Francisco Bessa. **Ordem constitucional econômica e a extrafiscalidade tributária para fins de redução de desigualdade regional no Brasil**: zona de processamento de exportação do estado do Ceará e seus impactos redistributivos de riqueza. 2021. 207 f. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=11766> 6. Acesso em: 25 jun. 2022.

LIMA, Felipe Alexandre de; MARQUESAN, Fábio Freitas Schilling. Terras indígenas no Ceará: uma história de lutas e resistência. **Rebela**, v. 07, n. 03, p. 488-509, set./dez. 2017. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/3939>. Acesso em: 28 set. 2023.

LIMA, Gerlene Eugenia Melo de. **Incentivos fiscais do ICMS e as importações dos estados brasileiros**: impactos da resolução do senado federal nº 13/2012 sobre a guerra fiscal dos portos. 2017. 66f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28974/1/2017_dis_gemlima.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

LIMA, Rogério. Incentivos tributário. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

LINS, Hoyêdo Nunes; AMORIM, Rosemar. Zonas de Processamento de Exportação: problemática geral e a experiência de Imituba (SC). **Revista perspectiva econômica**, vol. 12, n. 2, p. 72-89, jul./dez. 2016. Disponível em: http://www.revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/viewFile/11488/609 4. Acesso em: 25 jun. 2022.

LOBO, Maria Teresa de Carcomo. O direito de não pagar tributo injusto: uma nova forma de resistência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O tributo**: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LOPES, GNeto. **Bem-vind@ à Croata**. 2022. Disponível em: <https://croata-sga.blogspot.com/p/geografia.html>. Acesso em: 30 set. 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 37. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **O que é direito tributário**. Fortaleza: Livraria Gabriel, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Análise crítica da inovação do interesse público como fundamento para relativização de direitos e garantias do contribuinte**. 2006. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15696/1/2006_dis_rcrmachado.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5252>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do tributo. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MATIAS, João Luis Nogueira. A ordem econômica e o princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988. **Nomos**, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 69-89, jul./dez., 2009. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6414>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MEIRELES, Jeovah; BRISSAC, Sérgio; SCHETTINO, Marco Paulo. Parecer Técnico nº 01/09: o povo indígena Anacé e seu território tradicionalmente ocupado. **Cadernos do LEME**, Campina Grande, v. 04, n. 01, p. 115-235. jan./jun. 2012. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/O-povo-ind%C3%ADgena-Anac%C3%A9-e-seu-territ%C3%B3rio-tradicionalmente-ocupado-Parecer.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS. (MDIC). **ComexVis**. 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 08 set. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Primeira reserva indígena do Ceará é entregue ao povo Anacé**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/primeira-reserva-indigena-do-ceara-e-entregue-ao-povo-anace>. Acesso em: 28 set. 2023.

MORAES, Antônio Luiz Machado de. **Liberalização econômica da China e sua importância para as exportações do agronegócio brasileiro**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/92409/1/sge-texto-22.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MOURA, Diana Malheiros de. **A efetivação dos direitos fundamentais pelo estado fiscal: função social dos tributos**. In: 11º seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. 7ª mostra internacional de trabalhos científicos. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidsp/article/view/11828>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MUMFORD, Ann. **Tax policy, women and the law: UK and comparative perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021.

MUSEU DA PESSOA. **O dia em que todo mundo parou pra ouvir: valorização da história e da cultura dos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante**. Disponível em: <https://museudapessoa.org/acoes/todo-lugar-tem-uma-historia-para-contar-memorias-de-sao-goncalo-do-amarante-e-caucaia/>. Acesso em: 30 set. 2023.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Direito público da economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. 4ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015.

NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Meritum**, v. 13, n. 2, jul./dez., 2018. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/issue/view/363>. Acesso em: 25 jun. 2022.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social. **Revista tributária e de finanças públicas**, v. 88, p. 269-292, set. 2009.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (Coords.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

NÓBREGA, Luciana Nogueira. O povo indígena Anacé e o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, no Ceará: desenvolvimento e resistências no contexto da barbárie por vir. **Revista de ciências sociais**, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 165–211, jul./out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53093>. Acesso em: 28 set. 2023.

OSORIO, Frederico Caran. **A questão fitossanitária em zonas de processamento de**

exportação: o caso da ZPE Acre. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Defesa Sanitária Vegetal pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/9526>. Acesso em: 25 jun. 2022.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PINTO, Leonardo. **‘Não existe almoço grátis’:** a frase que todo investidor precisa entender. Expert XP, 2022. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/nao-existe-almoco-gratis-a-frase-que-todo-investidor-precisa-entender/>. Acesso em: 30 nov. 2023.

PONTES, Darwin de Souza. Estado fiscal, tributos, incentivos fiscais, fiscalidade e extrafiscalidade: fundamentos de um estado democrático de direito. **Cadernos jurídicos da escola paulista da magistratura (EPM)**, São Paulo, v. 21, n. 54, p. 117-134, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/145386>. Acesso em: 25 jun. 2022.

PORANTIM. **Em defesa da causa indígena**. Brasília, Ano 36, n. 377, p 01-16. ago. 2015. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Porantim-377_Agosto.pdf. Acesso em: 19 set. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro:** atlas do desenvolvimento humano no Brasil, dez, 2013. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/indice-de-desenvolvimento-humano-municipal-brasileiro-2013>. Acesso em: 07 out. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **O que é o IDHM**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idhm>. Acesso em: 07 out. 2023.

RODRIGUES, Maria do Socorro Costa; SOUSA FILHO, Luciano Moreira de. **Pecém:** uma trajetória portuária. Fortaleza: Sebrae/Ce, 2007. Disponível em: <https://wp2.complexodopecem.com.br/museu/trajetoria.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

RODRIGUES, Socorro. Pecém, da terra e do mar as novidades foram chegando. **Trilha econômica:** A vila do Pecém após a chegada do Porto – investimentos no Porto do Pecém mudam rotina dos habitantes da pequena vila de pescadores, Fortaleza, nov. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26213/1/2011_tcc_hahrnascimento.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

RTE ARCHIVES. **Shannon more than an airport 1964**. Disponível em: <https://www.rte.ie/archives/category/environment/2019/0821/1070051-shannon-airport-success/>. Acesso em: 30 set. 2023.

SANTOS, Potiguara Alencar. Exumando corpos de índios: a emergência Anacé e os novos dramas étnicos e desenvolvimentistas no Nordeste brasileiro. **Espaço ameríndio**. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 214-252, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/38282>. Acesso em: 18 set. 2023.

SANTOS, Rafaelly Oliveira Freire dos. **Benefícios fiscais como incentivo ao desenvolvimento sustentável**: uma análise dos benefícios concedidos no Estado do Ceará. 2022. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Diagnóstico socioterritorial**. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), 2021.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <https://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/publicacoesoficiais/public/home/gestaofiscal>. Acesso em: 18 set. 2023.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **São Gonçalo registra queda histórica nos índices de criminalidade**. Prefeitura de São Gonçalo do Amarante, fev. 2022. Disponível em: <https://www.saogoncalo.rj.gov.br/sao-goncalo-registra-queda-historica-nos-indices-de-criminalidade/>. Acesso em: 05 out. 2023.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **São Gonçalo tem queda nos índices de criminalidade em 2021**. Prefeitura de São Gonçalo do Amarante, fev. 2022. Disponível em: <https://www.saogoncalo.rj.gov.br/sao-goncalo-tem-queda-nos-indices-de-criminalidade-em-2021/>. Acesso em: 05 out. 2023.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. **Serviços**. Secretaria de Saúde (SESA). Disponível em: <https://saogoncalodoamarante.ce.gov.br/portal/secretaria-de-saude/>. Acesso em: 30 set. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Liberdade. In: PIRES, Adilson Rodrigues e TÔRRES, Heleno Taveira (Coords.) **Princípios de direito financeiro e tributário**. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL DO CEARÁ (SENAI CE). **SENAI Ceará celebra 5 anos de parceria com a CSP na formação de jovens aprendizes**. 2022. Disponível em: <https://www.senai-ce.org.br/fiec-noticias/147644/senai-ceara-celebra-5-anos-de-parceria-com-a-csp-na-formacao-de-jovens-aprendizes>. Acesso em: 30 set. 2023.

SEVEGNANI, Joacir. **A resistência aos tributos no brasil**: o estado e a sociedade em conflito. 2006. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/joacir%20sevegnani.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SHANNON CHAMBER. **Shannon free zone**. Disponível em: <https://www.shannonchamber.ie/about/about-shannon/shannon-for-business/shannon-free-zone/>. Acesso em: 30 set. 2023.

SIMINI, Danilo Garnica. Constitucionalidade de políticas públicas em uma perspectiva alinhada ao dirigismo constitucional: a Importância da superação do subdesenvolvimento e da Erradicação da pobreza. **Revista jurídica cesumar**. v. 16, n. 3, p. 817-846, set./dez., 2016.

Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4823>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR (SISCOMEX). **Zonas de processamento de exportação** – ZPE, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/conhecendo-temas-importantes-1/zonas-de-processamento-de-exportacao-zpe-1>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SIQUEIRA, Natércia Sampaio; XEREZ, Rafael Marcílio. Questão de extrafiscalidade tributária nas democracias contemporâneas. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUZA, Rute Moraes. **Tabas, roças e lugares de encanto**: construção e reconstrução Anacé em Matões Caucaia Ceará. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019. Disponível em: <https://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/12/TCC-RUTE.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

THE MULTI-DONOR INVESTMENT CLIMATE ADVISORY SERVICE (FIAS). **Special economic zones**: performance, lessons learned, and implications for zone development. Washington: The World Bank Group, 2008. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito tributário** (Steuerrecht). Porto Alegre: SAFE, 2008. (Vol. I).

TIPKE, Klaus. **Moral tributária do estado e dos contribuintes**. Trad. Luiz Dória Furquim. Porto Alegre, SAFE, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. **A justiça dos tributos**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5322364/mod_resource/content/1/Justi%C3%A7a%20dos%20Tributos.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. **Videre**, Dourados, MS, ano 3, n. 6, p. 11-52, jul./dez., 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/2255>. Acesso em: 25 jun. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. (Volume 1).

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF-5). **Acórdão**. Ação Civil Pública nº 0002218-23.2010.4.05.8100, Remessa necessária cível, Relator: Elio Wanderley de Siqueira Filho, 1ª Turma, assinado em: 08 set. 2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World investment report 2019: Special Economic Zones**. New York, 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Valor Adicionado Bruto de Santa Catarina**: IBGE. Disponível em: [https://necat.ufsc.br/valor-adicionado-bruto-de-santa-catarina-ibge/#:~:text=O%20Valor%20Adicionado%20Bruto%20\(VAB,tamanho%20total%20de%20uma%20economia](https://necat.ufsc.br/valor-adicionado-bruto-de-santa-catarina-ibge/#:~:text=O%20Valor%20Adicionado%20Bruto%20(VAB,tamanho%20total%20de%20uma%20economia). Acesso em: 07 out. 2023.

VIEIRA, Edmar Eduardo de Moura. **Intervenção do Estado na economia: zonas de processamento de exportação**. Natal: OWL, 2016.

VILELA JÚNIOR, Dalton Chaves. Os spillovers e a sua influência na criação de conhecimento em clusters industriais. **Gestão e desenvolvimento**, Novo Hamburgo, Ano XII, v. 12, n. 1, p. 50-69, jan. 2015. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/47>. Acesso em: 30 set. 2023.

WHITE MARTINS. **Transparência e prestação de contas**. Relatórios de Sustentabilidade: 2015-2016. Disponível em: <https://www.whitemartins.com.br/nossa-empresa/sustainable-development/reporting-center>. Acesso em: 30 set. 2023.

WHITE MARTINS. **Transparência e prestação de contas**. Relatórios de Sustentabilidade: 2017-2018. Disponível em: <https://www.whitemartins.com.br/nossa-empresa/sustainable-development/reporting-center>. Acesso em: 30 set. 2023.

WU, Weiping. The creation and evolution of China's Special Economic Zone policy. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 06, n. 02, nov., 1996. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2262>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ZAQUEO, Cassiana Santos. **A contribuição das zonas de processamento de exportação no cenário do comércio exterior brasileiro**. 2015. 69 f. Monografia (Graduação) - Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=516843>. Acesso em: 31 set. 2023.

ZENDESK. **O que é cluster e para que serve?** 2023. Disponível em: <https://www.zendesk.com.br/blog/cluster-o-que-e/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ZILVETI, Fernando Aurelio. **A evolução histórica da teoria da tributação: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE/CE). **Benefícios**. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/beneficios/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE/CE). **Empresas instaladas**: empresas visionárias que já integram ao grupo seletor da ZPE Ceará. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/empresas-instaladas/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DO CEARÁ (ZPE). **Governador Cid Gomes inaugura a primeira ZPE em operação do Brasil**. 2013. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/governador-cid-gomes-inaugura-a-primeira-zpe-em-operacao-do-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2023.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2020**. 2020. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO CEARÁ (ZPE CE). **Relatório de sustentabilidade 2021**. 2021. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 01 set. 2023.

ZUCMAN, Gabriel. **The hidden wealth of nations: the scourge of tax havens**. Chicago: Editions du Seuil et la République des Idées, 2015.

ANEXO A – RESUMO ATUALIZADO DOS PRINCIPAIS DADOS DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE⁶⁵⁴



SÃO GONÇALO DO AMARANTE

FCO FONTINELLO PINDO

O PORTO DO PECÉM ESTÁ INSTALADO NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE



HISTÓRIA
Data de aniversário: 27/11
Toponímia: homenagem ao padroeiro do município
Gentílico: gonçalense

DEMOGRAFIA
População (Censo 2022): 54.021
População (Censo 2010): 43.890
Total de homens (Censo 2010): 22.348
Total de mulheres (Censo 2010): 21.542
População urbana (Censo 2010): 28.537
População rural (Censo 2010): 15.353
Densidade demográfica hab/km² (Censo 2022): 64,11

GEOGRAFIA
Área: 842,6 km²
Latitude: 3° 36' 28"
Longitude: 38° 58' 06"
Altitude: 15,92 m
Clima: tropical quente semiárido brando, com chuvas de janeiro a maio
Relevo: planície litorânea, planície ribeirinha, sertões e tabuleiros costeiros
Vegetação: complexo vegetal da zona litorânea
Precipitação pluviométrica (média em 2022): 1.744 mm

INFRAESTRUTURA
Domicílios (Censo 2022): 27.352
Serviço de água urbano (habitantes - 2021)*: 22.806
Esgoto urbano (habitantes - 2021)*: 13.945
Serviço de água rural (habitantes - 2021)*: 0
Acesso de Banda Larga Fixa (fev - 2023): 11.136
Cinturão Digital: sim
* De acordo com a SCidades, os dados de 2022 estão em consolidação e conferência por parte dos municípios.

ECONOMIA
PIB (2020): R\$ 4.079.247.620
 Agropecuária (2020): R\$ 50.136.590
 Indústria (2020): R\$ 2.220.162.940
 Serviços (2020): R\$ 864.825.060
 Serviços públicos (2020): R\$ 306.309.890
 Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (2020): R\$ 637.813.140
PIB per capita (2020): R\$ 83.473,11
Beneficiários da Previdência Social (2022): R\$ 117.467.614,52
Beneficiários da Previdência Social (dez - 2022): 8.216
Auxílio Brasil (2022): R\$ 37.807.988
Famílias Beneficiárias do Auxílio Brasil (2022): 8.321
Instituições financeiras (mar - 2023): Banco do Brasil (agência e atendimento eletrônico), Caixa Econômica (agência e atendimento eletrônico), Bradesco (agência, atendimento e atendimento eletrônico), Santander (atendimento eletrônico), SCB Crédito (atendimento) e Topázio (atendimento eletrônico)

FINANÇAS PÚBLICAS
Receita Total (2022): R\$ 454.831.754,12
Receita Tributária (2022): R\$ 119.231.408,38
Cota-parte do FPM (2022): R\$ 43.175.915,29
Transferência do SUS (2022): R\$ 32.168.069,94
Cota-parte do ICMS (2022): R\$ 118.074.342,25
Fundeb (2022): R\$ 75.781.834,18
Despesa Total (2022): R\$ 455.066.993,67
Despesa de Pessoal (2022)*: R\$ 178.731.607,03
* O dado é referente ao terceiro quadrimestre (set-dez).

EDUCAÇÃO
Escolas de educação infantil (2022): 36
Escolas de ensino fundamental (2022): 24
Escolas de ensino médio (2022): 6
Escolas de educação profissional (2022): 3
Escolas em áreas indígenas (2022): -
Instituições de ensino superior presenciais (2023): Fate
Matrículas da educação infantil (2022): 3.509
Matrículas do ensino fundamental (2022): 9.348
Matrículas do ensino médio (2022): 2.744
Taxa de abandono (2021)
Anos iniciais (até o 5º ano): 0
Anos finais (do 6º ao 9º ano): 0
Ensino médio: 0,2
Nota do Ideb (2021)
Anos iniciais (até o 5º ano): 6,1
Anos finais (do 6º ao 9º ano): 5,4
Ensino médio: 4,6

SAÚDE
Transferência SUS hab/ano (2022): R\$ 593,20
Cobertura Saúde da Família (dez - 2022): 100%
Taxa de Mortalidade Infantil (2022)*: 6,02%
* A cada mil nascidos vivos. Segundo informado pela Secretaria da Saúde do Estado, os dados estão sujeitos a revisão.

CULTURA
Meios de comunicação social:
Patrimônio histórico: Igreja de Nossa Senhora da Soledade – tombamento estadual
Padroeiro: São Gonçalo do Amarante
Equipamentos culturais: uma biblioteca

SEGURANÇA PÚBLICA
AIS 23
Polícia Militar: (85) 3344 1329
Polícia Civil: (85) 3344 1333
Corpo de Bombeiros: (85) 98878 7614
Pefoce da Capital: (85) 3101 4900
CVLIs (2022): 28

JUSTIÇA
 Fórum Desembargador José Jacú Filho
 Entrância intermediária
 (85) 3315 7218 / 3315 7266
Varas: 2
Promotorias: 2
Defensores: -
Cartório eleitoral: (85) 3453 3536

POLÍTICA
Eleitores (abr - 2023): 46.175
Deputados federais mais votados (2022): Danilo Forte (E) – 8.087 votos, Denis Bezerra (NE) – 3.140 votos, Darrião Tenório (S) – 2.740 votos
Deputados estaduais mais votados (2022): Magnolia Roca (NE) – 15.022 votos, Cláudio Pinho (E) – 9.762 votos, Agenor Neto (E) – 690 votos
Veradores mais votados (2020): Alison Frota (E) – 942 votos, Esaú Monteiro (E) – 942 votos, Naira do Josinaldo (E) – 935 votos

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Ranking ICGM (2021)*: 28^o (de 68)
www.saogoncalodoamarante.ce.gov.br
 (85) 3315 4100 / 9603 3652
Prefeito: Marcelo Ferreira Teles (Professor Marcelão)
Veradores: 13
Distritos: Cágado, Croalá, Pecém, São Gonçalo do Amarante, Serrote, Stupê, Taiba e Umarituba
CNPJ: 07.533.656/0001-19
* População acima de 20 mil e menor que 50 mil habitantes.

DADOS GERAIS
CEP: 62670-000 a 62679-999
Distância de Fortaleza: 62,5 km
Tempo estimado de viagem: 1h02min
Principais vias de acesso: BR-222 / CE-085
Localização: microrregião do Baixo Curu
Municípios limítrofes: Caucaia, Paracuru, Paripatã, Pentecoste, São Luís do Curu e Traini

RANKING PIB CE

Ano	Ranking
2011	19 ^o
2012	25 ^o
2013	14 ^o
2014	9 ^o
2015	7 ^o
2016	7 ^o
2017	6 ^o
2018	6 ^o
2019	6 ^o
2020	6 ^o

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
Estaduais: APA das Dunas do Litoral Oeste, APA do Lagamar do Cauípe e Estação Ecológica do Pecém

SELO UNICEF
 1999-2000
 2003-2004
 2005-2006
 2007-2008
 2009-2012
 2013-2016
 2017-2020
IDM (2018): 60,98 (2º no Ceará)
IDH (2010): 0,665 (13º no Ceará e 2.776º no Brasil)

⁶⁵⁴ ANUÁRIO DO CEARÁ. Anuário do Ceará 2023-2024. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2023. p. 244. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2023.

ANEXO B – LEI Nº 11.508, 20.07.2007 (DOU 23.07.2007): TEXTO COMPILADO

LEI Nº 11.508, DE 20 DE JULHO DE 2007.⁶⁵⁵

Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de desenvolver a cultura exportadora, de fortalecer o balanço de pagamentos e de promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do País. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas direcionadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, a **prestação** de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior, consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 2º A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, a qual poderá ser descontínua observado o disposto no § 6º deste artigo, à vista de proposta dos Estados ou dos Municípios, em conjunto ou isoladamente, ou de ente privado. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º A proposta a que se refere este artigo deverá satisfazer os seguintes requisitos:

I - indicação de localização adequada no que diz respeito a acesso a portos e aeroportos internacionais;

II - comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE;

III - comprovação de disponibilidade financeira, considerando inclusive a possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada;

IV - comprovação de disponibilidade mínima de infra-estrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação;

V - indicação da forma de administração da ZPE; e

VI - atendimento de outras condições que forem estabelecidas em regulamento.

§ 1º-A O Poder Executivo regulamentará o processo seletivo de caráter público por meio do qual os entes privados poderão apresentar propostas para a criação de ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - [\(revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º-A O ato de criação de ZPE será: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

⁶⁵⁵ BRASIL. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11508compilado.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

I - cancelado, a partir de manifestação formal do proponente pela desistência voluntária do processo de implantação da respectiva ZPE; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - cassado, nas seguintes hipóteses: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

a) se, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado da publicação do ato de criação, a administradora da ZPE não tiver iniciado as obras de implantação, sem motivo justificado, de acordo com o cronograma previamente apresentado ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) para fins de planejamento das obras de infraestrutura da ZPE; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

b) se as obras de implantação não forem concluídas, sem motivo justificado, no prazo de 12 (doze) meses, contado da data prevista para sua conclusão, constante do cronograma previamente apresentado ao CZPE para fins de planejamento das obras de infraestrutura da ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º-B A administradora da ZPE poderá pleitear ao CZPE a prorrogação dos prazos para comprovação do início e da conclusão das obras da ZPE até o último dia dos prazos estabelecidos nas alíneas *a* e *b* do inciso II do § 4º-A deste artigo, desde que devidamente justificado. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º-C Na hipótese de aprovação do pleito de prorrogação de prazo de que trata o § 4º-B deste artigo, o CZPE estabelecerá novo prazo para a comprovação do início ou da conclusão de obras da ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º-D O novo prazo de que trata o § 4º-C deste artigo não poderá ser, conforme o caso, superior aos constantes do inciso II do § 4º-A deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º-E Na hipótese de indeferimento, pelo CZPE, do pedido de prorrogação de prazo de que trata o § 4º-B deste artigo, fica cassado o ato que autorizou a criação de ZPE, ressalvado o direito ao recurso administrativo com efeito devolutivo. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 5º A solicitação de instalação de empresa em ZPE será feita mediante apresentação de projeto, na forma estabelecida em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 6º A necessidade de área descontínua para instalação de ZPE deve ser devidamente justificada no projeto apresentado na forma do § 5º deste artigo e limitada à distância de 30 km (trinta quilômetros) do conjunto das áreas segregadas destinadas à movimentação, à armazenagem e à submissão a despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 2º-A A empresa administradora da ZPE será constituída como pessoa jurídica de direito privado. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Na hipótese de a ZPE ser administrada por empresa sob controle de capital privado, o proponente deverá promover o devido processo seletivo de caráter público. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º Compete à administradora da ZPE implantar e administrar a ZPE e, nessa condição: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, à vigilância e à administração aduaneira local atendendo aos requisitos de que trata o § 1º do art. 4º desta Lei; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - disponibilizar lotes para as empresas autorizadas a instalar-se em ZPE; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - prestar serviços às empresas instaladas em ZPE; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - prestar apoio à autoridade aduaneira; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - atender a outras condições que forem estabelecidas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 3º Fica mantido o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação - CZPE, criado pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, com competência para: [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#) [\(Vide\)](#)

I - analisar as propostas de criação de ZPE; [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

II - aprovar os projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE, observado o disposto no § 5º do art. 2º desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - traçar a orientação superior da política das ZPE. [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

IV - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

V - decidir sobre os pedidos de prorrogação dos prazos previstos no inciso II do § 4º-A do art. 2º e no caput do art. 25 desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - publicar o ato de cancelamento e declarar a cassação nas hipóteses referidas nos §§ 4º-A e 4º-E do art. 2º e no caput do art. 25 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Para fins de análise das propostas e aprovação dos projetos, o CZPE levará em consideração, entre outras que poderão ser fixadas em regulamento, as seguintes diretrizes: [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

II - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

III - atendimento às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da política econômica global, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior; [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

IV - prioridade para as propostas de criação de ZPE localizada em área geográfica privilegiada para a exportação; e [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

V - valor mínimo em investimentos totais na ZPE por empresa autorizada a operar no regime de que trata esta Lei, quando assim for fixado em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 2º [\(VETADO\)](#)

§ 3º O CZPE estabelecerá mecanismos e formas de monitoramento do impacto da aplicação do regime de que trata esta Lei nas empresas nacionais não instaladas em ZPE. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º Na hipótese de constatação de impacto negativo em empresas nacionais não instaladas em ZPE, provocado por empresa em ZPE, o CZPE poderá, enquanto persistir esse impacto, propor a vedação ou a limitação da destinação para o mercado interno de produtos industrializados em ZPE. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - [\(revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 5º O Poder Executivo, ouvido o CZPE, poderá adotar as medidas de que trata o § 4º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 6º A apreciação dos projetos de instalação de empresas em ZPE será realizada de acordo com a ordem de protocolo no CZPE. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 7º Para efeito de cumprimento do disposto no § 3º deste artigo, as empresas autorizadas a operar em ZPE deverão fornecer ao CZPE as informações definidas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 4º O início do funcionamento de ZPE dependerá do prévio alfandeamento do conjunto das áreas segregadas na ZPE e destinadas à movimentação, à armazenagem e à submissão a

despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Para cumprimento do disposto no caput deste artigo devem ser observados os requisitos técnicos e operacionais estabelecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º Na hipótese de desalfandegamento do recinto de que trata o caput deste artigo, a partir da data de publicação do ato que formalizar o desalfandegamento: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - as empresas autorizadas a operar naquela ZPE ficarão impedidas de realizar novas aquisições de máquinas, de aparelhos, de instrumentos ou de equipamentos com o tratamento estabelecido no art. 6º-A desta Lei; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - as mercadorias que se encontrem armazenadas no recinto submetido ao desalfandegamento ficarão sob a custódia da respectiva empresa administradora da ZPE, na condição de fiel depositária. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º As mercadorias referidas no inciso II do § 2º deste artigo, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da publicação do ato que formalizar o desalfandegamento, deverão, conforme o caso, ser submetidas: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - a despacho aduaneiro de importação para consumo ou de trânsito aduaneiro para outro local ou recinto alfandegado; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - a despacho aduaneiro para extinção do regime especial aplicado em áreas especiais ou de trânsito aduaneiro destinado a outro local que opere o regime a que estejam submetidas; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - aos procedimentos de devolução para o exterior, nas hipóteses previstas na legislação; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - aos procedimentos de embarque para o exterior ou ao regime de trânsito aduaneiro para outro local ou recinto alfandegado, no caso de mercadoria desembarçada para exportação. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º Na hipótese de transferência para outro recinto alfandegado, serão mantidas as condições da concessão do regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais até a constituição de nova administradora, no prazo fixado pelo Poder Executivo. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 5º É vedada a instalação em ZPE de empresas cujos projetos evidenciem a simples transferência de plantas industriais já instaladas no País.

Parágrafo único. Não serão autorizadas, em ZPE, a produção, a importação ou exportação de:

I - armas ou explosivos de qualquer natureza, salvo com prévia autorização do Comando do Exército;

II - material radioativo, salvo com prévia autorização da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; e

III - outros indicados em regulamento, produzindo efeitos a partir da data de sua publicação. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º [\(Revogado pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 6º-A As importações ou as aquisições no mercado interno de máquinas, de aparelhos, de instrumentos e de equipamentos por empresa autorizada a operar em ZPE terão suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições: [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - Imposto de Importação; [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

II - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

III - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

IV - Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior - Cofins-Importação; [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

V - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Contribuição para o PIS/Pasep; [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços - Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 1º [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º A suspensão de que trata o caput deste artigo aplica-se apenas às máquinas, aos aparelhos, aos instrumentos e aos equipamentos, novos ou usados, necessários às atividades da empresa, para incorporação ao ativo imobilizado da empresa autorizada a operar em ZPE. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º Na hipótese de importação de bens usados, a suspensão de que trata o caput deste artigo será aplicada quando se tratar de conjunto industrial e que seja elemento constitutivo da integralização do capital social da empresa. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

§ 4º A pessoa jurídica que utilizar as máquinas, os aparelhos, os instrumentos e os equipamentos em desacordo com os §§ 2º e 3º deste artigo ou revendê-los antes da conversão em alíquota 0 (zero) ou em isenção, na forma do § 7º deste artigo, fica obrigada a recolher os impostos e as contribuições com a exigibilidade suspensa acrescidos de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos, na condição de: [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - contribuinte, nas operações de importação, em relação à Contribuição para o PIS/Pasep-Importação, à Cofins-Importação, ao IPI e ao Imposto de Importação; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - responsável, nas aquisições no mercado interno, em relação à Contribuição para o PIS/Pasep, à Cofins e ao IPI. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 5º [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 6º [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 7º Se não ocorrer as hipóteses previstas no § 4º deste artigo, a suspensão de que trata este artigo converter-se-á em: [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - alíquota 0% (zero por cento), decorrido o prazo de 2 (dois) anos, contado da data de ocorrência do fato gerador, na hipótese da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação, da Cofins-Importação, do IPI; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - isenção, decorrido o prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de ocorrência do fato gerador, na hipótese do Imposto de Importação e do AFRMM. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 8º [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 9º Se não for efetuado o recolhimento dos impostos e das contribuições na forma do § 4º deste artigo, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa a contar do fato gerador, nos termos do [art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-B As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem serão importados ou adquiridos no mercado interno por empresa autorizada a operar em ZPE, com a

suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - Imposto de Importação; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - IPI; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - Cofins; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - Cofins-Importação; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - Contribuição para o PIS/Pasep; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - AFRMM. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem de que trata o caput deste artigo deverão ser utilizados integralmente no processo produtivo do produto final a ser exportado, sem prejuízo do disposto no art. 6º-C desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º Com a exportação do produto final, a suspensão de que trata o caput deste artigo converter-se-á em: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - alíquota 0% (zero por cento), na hipótese da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação, da Cofins-Importação e do IPI; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - isenção, na hipótese do Imposto de Importação e do AFRMM. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem que, no todo ou em parte, deixarem de ser empregados no processo produtivo de bens ficam sujeitos aos seguintes procedimentos: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - exportação ou reexportação; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - manutenção em depósito; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - destruição, sob controle aduaneiro, a expensas do interessado; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - destinação para o mercado interno, com o pagamento dos tributos suspensos e dos acréscimos legais devidos, contados desde a data da ocorrência do fato gerador, na forma do art. 6º-C desta Lei, desde que previamente autorizado pelo CZPE; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - entrega à Fazenda Nacional, livres de quaisquer despesas e ônus, desde que a autoridade aduaneira concorde em recebê-los. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-C Os produtos industrializados por empresa beneficiária do regime jurídico instituído por esta Lei poderão ser vendidos para o mercado interno, desde que a pessoa jurídica efetue o pagamento: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - na condição de contribuinte dos impostos e das contribuições suspensos de que tratam os incisos I, II, IV, VI e VII do caput do art. 6º-B desta Lei, relativos às matérias-primas, aos produtos intermediários e aos materiais de embalagem de procedência estrangeira neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - na condição de responsável dos impostos e das contribuições suspensos de que tratam os incisos II, III, V e VII do caput do art. 6º-B desta Lei, relativos às matérias-primas, aos produtos intermediários e aos materiais de embalagem adquiridos no mercado interno e neles empregados, com acréscimo de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da

data da ocorrência dos fatos geradores dos tributos suspensos; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - de todos os impostos e contribuições normalmente incidentes na operação de venda. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Na hipótese de não ser efetuado o recolhimento dos impostos e das contribuições na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo, caberá lançamento de ofício, com aplicação de juros e da multa de que trata o [art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º O beneficiário do regime poderá optar pelo pagamento dos tributos incidentes nas operações de importação ou de aquisição no mercado interno de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem, o que não implicará renúncia ao regime. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-D Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes na importação ou na aquisição no mercado interno de serviços por empresa autorizada a operar em ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-E A exportação de produto fabricado em ZPE poderá ser realizada com a intermediação de empresa comercial exportadora de que trata o [Decreto-Lei nº 1.248, de 29 de novembro de 1972](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-F Aplica-se o tratamento estabelecido nos arts. 6º-A e 6º-B desta Lei às aquisições de máquinas, de aparelhos, de instrumentos, de equipamentos, de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem realizadas entre empresas autorizadas a operar em ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-G Aplicam-se as reduções do art. 6º-D às aquisições de serviços vinculados à industrialização de que trata o art. 21-A desta Lei por empresas autorizadas a operar em ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 6º-H Das notas fiscais relativas à venda de máquinas, de aparelhos, de instrumentos, de equipamentos, de matérias-primas, de produtos intermediários e de materiais de embalagem e à prestação de serviços para empresa autorizada a operar em ZPE, deverá constar, respectivamente: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - a expressão ‘Venda efetuada com regime de suspensão’, com a especificação do dispositivo legal correspondente; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - a expressão ‘Prestação de serviço efetuada com alíquota zero da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins’, com a especificação do dispositivo legal correspondente. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 7º [\(VETADO\)](#)

Art. 8º O ato que autorizar a instalação de empresa em ZPE relacionará os produtos a serem fabricados, com a sua classificação na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e os serviços vinculados à industrialização a serem prestados, com a sua classificação na Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS), e assegurará o tratamento instituído por esta Lei pelo prazo de 20 (vinte) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º A empresa poderá solicitar alteração dos produtos a serem fabricados e dos serviços a serem prestados, na forma estabelecida pelo Poder Executivo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º O CZPE poderá prorrogar o prazo de que trata o caput deste artigo por períodos adicionais de até 20 (vinte) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º Esgotado o prazo para a utilização do regime, a empresa poderá optar por permanecer dentro da área da ZPE mesmo se não for mais beneficiária do regime jurídico de que trata esta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 9º A empresa instalada em ZPE somente poderá constituir estabelecimento filial localizado fora da ZPE quando se tratar de unidade auxiliar dedicada a funções gerenciais ou de apoio administrativo ou técnico, vedadas as unidades do tipo operacional que desenvolvam atividade de produção ou de venda de mercadorias ou de serviços. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 10. [\(VETADO\)](#)

Art. 11. [\(VETADO\)](#)

Art. 12. As importações e as exportações de empresa autorizada a operar em ZPE ficam dispensadas de licença ou de autorização de órgãos federais, com exceção dos controles de ordem sanitária, de interesse da segurança nacional e de proteção do meio ambiente. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - [\(revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º A dispensa de licenças ou de autorizações a que se refere o caput deste artigo não se aplicará à exportação de produtos: [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - destinados a países com os quais o Brasil mantenha convênios de pagamento, as quais se submeterão às disposições e controles estabelecidos na forma da legislação em vigor;

II - sujeitos a regime de cotas aplicáveis às exportações do País, vigentes na data de aprovação do projeto, ou que venha a ser instituído posteriormente; e

III - sujeitos ao Imposto de Exportação.

§ 2º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º O disposto no [art. 17 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966](#), bem como o disposto no [art. 2º do Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969](#), não se aplicam aos produtos importados nos termos dos arts. 6º-A e 6º-B desta Lei, os quais, se usados, ficam dispensados das normas administrativas aplicáveis aos bens usados em geral. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º Não se aplica o disposto no § 3º deste artigo aos bens usados importados fora das condições estabelecidas no § 3º do art. 6º-A desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 13. [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 14. [\(VETADO\)](#)

Art. 15. Aplicam-se às empresas autorizadas a operar em ZPE as mesmas disposições legais e regulamentares relativas a câmbio e capitais internacionais aplicáveis às demais empresas nacionais. [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Os limites de que trata o caput do art. 1º da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, não se aplicam às empresas que operarem em ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. A empresa instalada em ZPE não poderá usufruir de quaisquer incentivos ou benefícios não expressamente previstos nesta Lei.

Parágrafo único. [\(Revogado pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 18. [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 18-A. [\(VETADO\)](#) [\(Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 18-B. Será permitida, sob as condições previstas na legislação específica, a aplicação dos seguintes incentivos ou benefícios fiscais: [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

- I - regimes aduaneiros suspensivos previstos em regulamento; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- II - previstos para as áreas da Sudam, instituída pela [Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007](#), da Sudene, instituída pela [Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007](#) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), instituída pela [Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009](#); [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- III - previstos no [art. 9º da Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001](#); [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- IV - previstos na [Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#); e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- V - previstos nos [arts. 17 a 26 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- Art. 18-C. A receita auferida por empresa autorizada a operar em ZPE decorrente da comercialização de oxigênio medicinal, classificado sob o código 2804.40.00 da NCM, não será considerada no cálculo do percentual da receita bruta decorrente de exportação de que trata o caput do art. 18 desta Lei, no ano-calendário de 2021. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- Art. 19. [\(VETADO\)](#)
- Art. 20. O Poder Executivo estabelecerá em regulamento as normas para a fiscalização das operações da empresa prestadora de serviços vinculados à industrialização beneficiária do regime jurídico instituído por esta Lei e para a fiscalização, o despacho e o controle aduaneiro de mercadorias em ZPE e a forma como a autoridade aduaneira exercerá o controle e a verificação do embarque e, quando for o caso, da destinação de mercadoria exportada por empresa instalada em ZPE. [\(Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- Art. 21. [\(Revogado pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- Art. 21-A. A empresa prestadora de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas poderá ser beneficiária do regime instituído por esta Lei, desde que possua: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- I - vínculo contratual com empresa industrial autorizada a operar em ZPE; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- II - projeto aprovado pelo CZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- § 1º Desfeito o vínculo contratual de que trata o inciso I do caput deste artigo, fica extinta a condição de beneficiária do regime para a empresa prestadora de serviços e fica a empresa industrial contratante obrigada a comunicar ao CZPE a extinção do referido contrato no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data da extinção. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- § 2º Os serviços beneficiados pelo disposto neste artigo são os seguintes: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- I - serviços de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- II - serviços de engenharia e arquitetura; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- III - serviços científicos e outros serviços técnicos; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- IV - serviços de branding e marketing; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)
- V - serviços especializados de projetos (design); [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - serviços de Tecnologia da Informação (TI); [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - serviços de manutenção, reparação e instalação; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

VIII - serviços de coleta e tratamento de água e efluentes, e ambientais; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

IX - serviços de transporte de carga e de apoio ao transporte; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

X - outros serviços fixados pelo CZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º Os serviços enumerados no § 2º deste artigo serão fixados pelo CZPE de acordo com a NBS. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º O Poder Executivo disporá sobre as hipóteses de controle informatizado das operações da empresa de serviços de que trata o caput deste artigo.

§ 5º O ato que aprovar projeto de empresa prestadora de serviços identificará o estabelecimento beneficiado, relacionará os serviços a serem prestados, de acordo com a sua classificação na NBS, e assegurará o tratamento instituído por esta Lei pelo prazo de vigência do contrato de que trata o inciso I do caput deste artigo ou pelo prazo restante concedido para a empresa industrial operar em ZPE, o que for menor. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 6º A empresa prestadora de serviços de que trata o caput deste artigo não poderá prestar serviços para empresas nacionais sediadas fora da ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 21-B. A administradora da ZPE poderá autorizar a instalação em ZPE de estabelecimento de empresa prestadora de serviços não enquadrados nas hipóteses estabelecidas no art. 21-A desta Lei cuja presença contribua para: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - otimizar a operação das pessoas jurídicas instaladas na ZPE; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - proporcionar comodidade às pessoas físicas que circulam pela área da ZPE. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Parágrafo único. As empresas a que se refere o caput deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - não farão jus aos benefícios do regime tributário, cambial e administrativo estabelecido nesta Lei; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - não poderão movimentar ou armazenar mercadoria adquirida ou importada ao amparo do regime. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 21-C. Poderá ser beneficiária do regime instituído por esta Lei a pessoa jurídica exclusivamente prestadora de serviços, sem prejuízo dos serviços relacionados nos arts. 21-A e 21-B desta Lei, desde que: [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - possua projeto aprovado pelo CZPE, para prestação de serviços exclusivamente ao mercado externo; [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - não evidencie a instalação em ZPE a simples transferência de pessoa jurídica já instalada fora da ZPE; e [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - não aufera receita referente à prestação de serviços no mercado interno. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º A pessoa jurídica beneficiária do regime terá a habilitação cancelada na hipótese de não observância do disposto no inciso III do caput deste artigo ou das demais condições e requisitos previstos nesta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º Na hipótese de cancelamento de que trata o § 1º deste artigo, a empresa excluída do regime somente poderá efetuar nova habilitação após o decurso do prazo de 2 (dois) anos, contado da data do cancelamento. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º Para cumprimento do disposto neste artigo, devem ser observados as condições necessárias para fruição do benefício fiscal e os requisitos técnicos e operacionais estabelecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 4º No caso de descumprimento dos requisitos e das condições para fruição dos benefícios de que trata este artigo, o beneficiário ficará sujeito ao pagamento dos tributos que deixarem de ser recolhidos, com os acréscimos legais e penalidades cabíveis, conforme o caso, calculados da data do fato gerador. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 5º Nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo, a pessoa jurídica adquirente será responsável solidária com a pessoa jurídica de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 6º Os serviços de que trata este artigo serão fixados pelo CZPE de acordo com a NBS. [\(Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 22. As sanções previstas nesta Lei não prejudicam a aplicação de outras penalidades, inclusive do disposto no art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 23. Considera-se dano ao erário, para efeito de aplicação da pena de perdimento, na forma da legislação específica, a introdução: [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

I - no mercado interno, de mercadoria procedente de ZPE que tenha sido importada, adquirida no mercado interno ou produzida em ZPE fora dos casos autorizados nesta Lei; e [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

II - em ZPE, de mercadoria estrangeira não permitida; [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

III - [\(Revogado pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para efeitos de aplicação e julgamento da pena de perdimento estabelecida neste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 24. [\(Revogado pela Lei nº 11.732, de 2008\)](#)

Art. 25. O ato de criação de ZPE já autorizada até 13 de outubro de 1994 caducará se até 31 de dezembro de 2015 a administradora da ZPE não tiver iniciado, sem motivo justificado, as obras de implantação. [\(Redação dada pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)

Art. 26. [\(VETADO\)](#)

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se o [Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988](#), as [Leis nºs 8.396, de 2 de janeiro de 1992](#), e [8.924, de 29 de julho de 1994](#), o [inciso II do § 2º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001](#), e o [inciso XVI do caput do art. 88 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996](#).

Brasília, 20 de julho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Celso Luiz Nunes Amorim

Guido Mantega

Miguel Jorge

Paulo Bernardo Silva

José Antonio Dias Toffoli

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.7.2007