

Mensagem nº 246

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.153-DF, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações, em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 23 de maio de 2022.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES n. 00055/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00692.001169/2022-50.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.153.

REQUERENTE: SOLIDARIEDADE.

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETOS NºS 11.047/2022, 11.052/2022 E 11.055/2022 – EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I – Preliminarmente, esta Ação deve ser extinta sem resolução do mérito, seja pelo fato de o controle concentrado de constitucionalidade não configurar a via adequada para a impugnação de decreto regulamentar, seja em razão da petição inicial se mostrar inepta, tendo em vista que o pedido nela formulado se apresenta indeterminado, nos moldes dos artigos 330, inciso I, § 1º, inciso II, e inciso III, e 485, incisos I e VI, do CPC, bem como do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, da Lei nº 9.868/1999;

II – Os decretos impugnados não ofendem, de modo algum, os artigos 3º, inciso III, 5º *caput* e inciso XXXVI, 151, inciso I, 165, § 7º, 170, inciso I, VI e VII e 225, todos da Constituição Federal, tampouco os artigos 40, 92 e 92-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

III – Os fundamentos jurídicos aqui expostos evidenciam o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Sr. Consultor-Geral da União,

I – RELATÓRIO:

01. Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.153**, com pedido de medida cautelar, apresentada pelo partido político Solidariedade em face do Decreto nº 11.047/2022, do Decreto nº 11.052/2022 e do Decreto nº 11.055/2022, os quais, em linhas gerais, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021.

02. No caso, o Autor argumentou, em apertada síntese, em relação à diminuição das respectivas alíquotas de IPI preceituadas pelos decretos impugnados, tanto que “*a forma de implementação desta redução do IPI tem o condão de ignorar, desobedecer, afrontar a Constituição Federal, no que tange à proteção da Zona Franca de Manaus*”, quanto que “*a alteração da alíquota [...] do IPI [...] gera o completo desequilíbrio*

na competitividade do modelo econômico”, ocasião em que aduziu, resumidamente, que os decretos impugnados ofenderiam os seguintes dispositivos constitucionais: i) artigos 40, 92 e 92-A, todos do ADCT (manutenção e viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus); ii) artigos 3º, inciso III, 165, § 7º e 170, incisos I e VII, todos da CF (erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais); iii) art. 151, inciso I, da CF (incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico); iv) art. 5º, caput e inciso XXXVI, da CF (segurança jurídica); e v) artigos 170, inciso VI, e 225 da CF (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

03. Assim, o Autor solicitou a concessão de medida cautelar “*para sustar os Decretos Federais n. 11.047, de 14.04.2022 e n. 11.055, de 28.04.2022, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, no que se refere a redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito extraído do artigo 7º, § 8º, b da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e na íntegra o Decreto Federal n. 11.052, de 28.04.2022*”.

04. No mérito, o Autor requereu “*a procedência da presente ADI, confirmando-se a medida cautelar, para declarar a inconstitucionalidade parcial no sentido de vedar a aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB [...] e a inconstitucionalidade total do Decreto Federal n. 11.052, de 28.04.2022*”.

05. Por fim, a ação em epígrafe foi distribuída, por prevenção (diante da ADPF nº 948, mencionando-se, acerca da questão, outrossim, além desta, as ADIs nºs 7.155, 7.157, 7.159 e 7.160, além da ADPF nº 952), à Relatoria do Exmo. Sr. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, o qual, no dia 06/05/2022, proferiu decisão monocrática, no sentido de **conceder “a medida cautelar, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para suspender os efeitos da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991”**, ocasião em que solicitou informações ao Sr. Presidente da República sobre o alegado na petição inicial no prazo de 10 (dez) dias, de modo que foi expedido o Ofício nº 5562/2022, recebido no dia 10 de maio de 2022.

II – PRELIMINARMENTE:

II.A) DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL – INADMISSIBILIDADE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE DECRETO REGULAMENTAR – ANÁLISE DE SUPOSTA OFENSA INDIRETA E REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

06. Conforme dito, o Autor apresentou esta ação em face do Decreto nº 11.047/2022, do Decreto nº 11.052/2022 e do Decreto nº 11.055/2022, os quais, em linhas gerais, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021.

07. Todavia, os decretos impugnados neste feito foram, nitidamente, editados com base no **inciso IV do art. 84 da Constituição Federal**, o qual prevê que compete, privativamente, ao Presidente da República “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”.

08. Até porque, o **§ 1º do art. 153 da Constituição Federal** preceitua que:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

IV - produtos industrializados;

[...]

§ 1º É facultado ao **Poder Executivo**, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, **alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.**

(Destacamos)

09. Nessa linha, o inciso I do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, acerca da possibilidade de o Poder Executivo reduzir a alíquota do IPI, preconiza o seguinte:

Art 4º O **Poder Executivo**, em relação ao **Imposto sobre Produtos Industrializados**, quando se torne necessário atingir os objetivos da política econômica governamental, mantida a seletividade em função da essencialidade do produto, ou, ainda, para corrigir distorções, **fica autorizado:**

I - a reduzir alíquotas até 0 (zero);

[...] (Destaque nosso)

10. Dessa forma, verifica-se que os atos normativos impugnados constituem decretos regulamentares, editados com sustentáculo no § 1º do art. 153 da CF e no inciso I do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, no exercício do Poder Regulamentar (art. 84, inciso IV, da CF).

11. Nesse contexto, cumpre salientar que **o controle concentrado de constitucionalidade não configura via adequada para a impugnação de decreto regulamentar, uma vez que a sua fonte de validade direta é a respectiva lei por ele regulamentada (no caso, em especial, o Decreto-Lei 1.199/1971), razão pela qual a análise não se refere à questão de eventual (in)constitucionalidade, mas, sim, de suposta (i)legalidade, consoante entendimento sedimentado no do STF, nestes termos:**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO REGULAMENTAR.
CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO.

I. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade.

II. Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito a jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADINs nºs 311-DF e 536-DF.

III - Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida. (ADI nº 589. Relator Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento em 20/09/1991). (Destacamos)

ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) -
DECRETO FEDERAL N. 861/93 - **CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.**

- Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, que, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a **questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de**

inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata.

- O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim **estar-se-à em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.** (ADI 996-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 6/5/1994). (Destaque nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO - CARÁTER REGULAMENTADOR - INADEQUAÇÃO.

O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido. (ADI 5593 AgR, Relator Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 06/12/2018). (Grifamos)

12. Com isso, tendo em vista que os decretos impugnados configuram atos normativos regulamentares, o Autor almeja, por meio desta, em última análise, a realização, por parte do Supremo Tribunal Federal, de **controle de legalidade**, inerente a **normas secundárias**, oriundas do Poder Regulamentar, o que revela, nitidamente, ser, meramente, **reflexa e indireta as supostas ofensas suscitadas pelo Autor a normas constitucionais.**

13. Dessa feita, diante da nítida inadequação da via eleita (ausência de interesse processual), deve haver a extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 330, inciso III, e do art. 485, incisos I e VI, ambos do CPC.

II.B) DA PETIÇÃO INICIAL INEPTA – PEDIDO INDETERMINADO – INEXISTÊNCIA DA NECESSÁRIA ESPECIFICAÇÃO DO PLEITO:

14. Consoante exposto, o Autor impugnou, nesta ação, o Decreto nº 11.047/2022, o Decreto nº 11.052/2022 e o Decreto nº 11.055/2022, os quais, em linhas gerais, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021.

15. Assim, o Autor requereu a concessão de medida cautelar *“para sustar os Decretos Federais n. 11.047, de 14.04.2022 e n. 11.055, de 28.04.2022, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, no que se refere a redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito extraído do artigo 7º, § 8º, b da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e na íntegra o Decreto Federal n. 11.052, de 28.04.2022”* e, no mérito, *“a procedência da presente ADI, confirmando-se a medida cautelar, para declarar a inconstitucionalidade parcial no sentido de vedar a aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB [...] e a inconstitucionalidade total do Decreto Federal n. 11.052, de 28.04.2022”.*

16. No entanto, vê-se que **o Autor não realizou a necessária especificação do pedido, no sentido de delimitar os respectivos produtos que estariam abrangidos no pleito.**

17. Nesse compasso, a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160, de 12 de maio de 2022 (em anexo), esclareceu que **não haveria um rol exaustivo dos produtos que estariam abrangidos no pedido**, diante da multiplicidade de projetos de Processo Produtivo Básico (PPB) aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e da dinâmica de alteração na lista de produtos em cada PPB, de modo que a **implementação da providência solicitada pelo Autor se mostraria inviável^[1]**, tendo em vista, em especial, o **pleito autoral inespecífico formulado nos presentes autos**, senão vejamos:

15. Por fim, cabe alertar que, **ao pretender** a suspensão parcial dos efeitos do Decreto nº 11.055, de 2022, para "**vedar a aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB**", o autor reclama à Corte providência inexecutável a curto ou médio prazo, já que não há um rol exaustivo dos produtos que seriam abrangidos pela medida que seja conhecido, tendo em vista a multiplicidade de projetos de PPB aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa e a dinâmica de alteração na lista de tais produtos em cada PPB, que decorre das interações constantes entre aquela Superintendência e as empresas que atuam na ZFM, na necessária adaptação desses projetos em razão de evolução tecnológica, entre outras causas. 15.1. **Em se tratando de fixação de alíquotas do IPI, o pedido da autora seria executável somente se indicados os códigos NCM/TIPI nos quais seriam classificados os produtos abrangidos pela medida, o que levaria ainda a uma expansão de seus efeitos para além dos produtos abrangidos por PPBs aprovados pela Suframa, uma vez que cada código NCM/TIPI que corresponda a tais produtos acomodará, na maioria das vezes, inúmeros outros produtos**, tendo em vista as regras de classificação adotadas em todos os países filiados à Organização Mundial de Aduaneiras – OMA, inclusive pelo Brasil, no âmbito do chamado Sistema Harmonizado – SH. (Grifamos)

18. Nesse cenário, vale dizer que o inciso II do art. 3º da Lei nº 9.868/1999 determina que o Autor, na petição inicial, indique "**o pedido, com suas especificações**", frisando-se que o caput do art. 4º da mencionada lei dispõe que a petição inicial inepta será indeferida pelo Ministro Relator, nos seguintes termos:

Art. 3º A petição indicará:

[...]

II - **o pedido, com suas especificações.**

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

(Destques nossos)

Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

(Grifamos)

19. Inclusive, o inciso I do art. 330 do CPC preconiza que a petição inicial será indeferida quando for inepta, salientando-se que o inciso II do § 1º do art. 330 do CPC esclarece que **a petição inicial é considerada inepta quando “o pedido for indeterminado”**.

20. Logo, a petição inicial do presente feito se mostra inepta, tendo em vista que o pedido nela formulado se apresenta indeterminado, não tendo o Autor realizado a necessária especificação do pleito, no sentido de delimitar os respectivos produtos que estariam abrangidos no pedido, de modo que deve haver a inadmissibilidade desta ADI, nos moldes do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, da Lei nº 9.868/1999, bem como do art. 330, inciso I e § 1º, inciso II, do CPC.

III – DO DIREITO:

DA AUSÊNCIA DE QUALQUER VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

21. Avançando, caso as preliminares acima aduzidas não sejam acolhidas, hipótese que se admite por zelo, vale adentrar às questões de mérito suscitadas pelo Autor.

22. Como dito, o Autor impugnou o Decreto nº 11.047/2022, o Decreto nº 11.052/2022 e o Decreto nº 11.055/2022, os quais, em linhas gerais, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021.

23. Acerca dos decretos em foco, o Autor, em síntese, externou, na petição inicial, que:

Em uma série de decretos que anulavam o anterior, **o Governo Federal reduziu em 25% (vinte e cinco por cento), de forma linear, a alíquota vigente em 24 de fevereiro corrente do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, sobre todos os produtos, com exceção de alguns, como armas e munições, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de tocador.** No dia 28 de abril de 2022, o Governo Federal, por meio do Presidente da República, publicou um **Decreto específico (Decreto nº 11.052, de 28 de abril de 2022) de redução da alíquota a 0% do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI relativo ao produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM que correspondem a preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados) [...]** No dia 29 de abril de 2022, o Governo Federal, por meio do Presidente da República, publicou um novo **Decreto, o de nº 11.055, de 29 de abril de 2022, alterando o Decreto nº 11.047, de 14 de abril de 2022 e expandindo a redução linear do IPI de 25% para 35, a partir do dia 01 de maio de 2022.** Neste último decreto, **o Governo Federal excepcionalizou alguns produtos produzidos na Zona Franca de Manaus em relação à tão somente a extensão da redução (ou seja, os 10% adicionais) [...]** (Grifamos)

24. Assim, o Autor argumentou que os decretos impugnados ofenderiam os seguintes dispositivos constitucionais: **i)** artigos 40, 92 e 92-A, todos do ADCT (manutenção e viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus); **ii)** artigos 3º, inciso III, 165, § 7º e 170, incisos I e VII, todos da CF (erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais); **iii)** art. 151, inciso I, da CF (incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico); **iv)** art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da CF (segurança jurídica); e **v)** artigos 170, inciso VI, e 225 da CF (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

25. No entanto, inicialmente, **no que tange ao item “i” contido no parágrafo 24 acima**, convém salientar que os decretos impugnados não ensejam qualquer ofensa aos **artigos 40, 92 e 92-A**, todos do **ADCT** (manutenção e viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus).

26. Com efeito, vale expor que o tema relativo à alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) tem sido objeto de edição de diversos decretos, mencionando-se, nesse

aspecto, a **função extrafiscal inerente ao IPI**, o qual se constitui relevante “*instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País*”^[2].

27. Nesse compasso, cumpre registrar, com foco nos atos normativos publicados mais recentemente inerentes ao tema, sem qualquer pretensão de esgotar a cadeia normativa relativa à questão, que, com base no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, editou-se o **Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016**, ocasião em que se aprovou a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), a qual foi objeto de diversas alterações subsequentes, podendo-se, mencionar, por exemplo, o Decreto nº 9.020/2017, o Decreto nº 9.394/2018, o Decreto nº 9.442/2018, o Decreto nº 9.514/2018, o Decreto nº 9.897/2019, o Decreto nº 9.971/2019, o Decreto nº 10.254/2020, o Decreto nº 10.285/2020, o Decreto nº 10.302/2020, o Decreto nº 10.352/2020, o Decreto nº 10.523/2020, o Decreto nº 10.532/2020, o Decreto nº 10.765/2021, o Decreto nº 10.771/2021 e o Decreto nº 10.910/2021.

28. Em seguida, editou-se o **Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021**, com produção de efeitos a partir de 1º de maio de 2022 (conforme o seu art. 6º, com redação dada pelo Decreto nº 11.021/2022), aprovando-se a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), bem como prevendo-se, em seu art. 5º (com redação dada pelo Decreto nº 11.021/2022), a revogação, a partir de 1º de maio de 2022, do mencionado Decreto nº 8.950/2016 e dos respectivos decretos subsequentes que promoveram alterações na TIPI.

29. Depois, foi editado o **Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022**, modificado pelo Decreto nº 10.985, de 10 de março de 2022, alterando-se a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 8.950/2016, no sentido de reduzir as respectivas alíquotas inerentes ao IPI, prevendo-se, em seu art. 1º, a diminuição em 18,5% para os produtos classificados nos códigos da posição 87.03 [*“automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para transporte de pessoas (exceto os da posição 87.02), incluindo os veículos de uso misto (station wagons) e os automóveis de corrida”*], e, em 25%, para os produtos classificados nos demais códigos, frisando-se que, conforme previsto no § 1º do seu art. 1º, tais diminuições de alíquotas não se aplicariam aos produtos classificados nos códigos relacionados no Capítulo 24 da TIPI (*“tabaco e seus sucedâneos manufaturados”*).

30. Posteriormente, publicou-se o **Decreto nº 11.047, de 14 de abril de 2022** (impugnado nesta ação), com produção de efeitos a partir de 1º de maio de 2022 (art. 3º), alterando a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 10.923/2021, bem como revogando, a partir de 1º de maio de 2022, tanto o Decreto nº 10.979/2022, quanto os artigos 1º e 2º do Decreto nº 10.985/2022.

31. Após, editou-se o **Decreto nº 11.052, de 28 de abril de 2022** (impugnado nesta ação), alterando a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre o produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01, relacionado nas Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016, e pelo Decreto nº 10.923/2021, na forma do anexo, o qual previu a alíquota de 0% ao produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01 (*“preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de bebida da posição 22.02, com capacidade de diluição superior a 10 partes da bebida para cada parte do concentrado”*).

32. Por último, foi editado o **Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022** (impugnado nesta ação), com produção de efeitos a partir de 1º de maio de 2022 (art. 3º), modificando a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 10.923/2021, bem como revogando, a partir de 1º de maio de 2022, o Decreto nº 10.979/2022, os artigos 1º e 2º do Decreto nº 10.985/2022, bem como o Decreto nº 11.047/2022.

33. Logo, vê-se que os decretos impugnados neste feito, da mesma forma dos diversos outros atos normativos publicados em relação ao tema inerente à alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), foram editados com base na competência do Sr. Presidente da República, prevista no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, no sentido de se **modificar alíquotas do IPI**, o qual configura **tributo com características eminentemente extrafiscal, constituindo-se em relevante instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País**.

34. Dito isso, convém salientar que os decretos impugnados neste feito (Decreto nº 11.047/2022, Decreto nº 11.052/2022 e Decreto nº 11.055/2022), em suma, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021, ocasião em que preconizaram, em âmbito nacional, notadamente, sobre a redução de respectivas alíquotas relativas ao IPI.

35. Nesse compasso, **os decretos impugnados não alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à Zona Franca de Manaus (ZFM), a qual se apresenta ileisa, com a manutenção de suas respectivas características, notadamente, de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais**, nos moldes do art. 40 do ADCT^[3], cuja eficácia foi renovada tanto pelo art. 92 do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 42/2003)^[4], quanto pelo art. 92-A do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 83/2014)^[5].

36. Nessa linha, em relação à **legislação específica aplicável à Zona Franca de Manaus**, a qual, como dito, **não foi afetada pelos decretos impugnados**, vale mencionar o art. 1º do Decreto-Lei nº 288/1967, o qual preconiza que *“a Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos”*.

37. Nessa perspectiva, **quanto, especificamente, ao IPI**, convém destacar que o caput do art. 9º do Decreto-Lei nº 288/1967, com redação dada pela Lei nº 8.387/1991, determina que *“estão isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, quer se destinem ao seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer ponto do Território Nacional”*.

38. Aliás, o Autor, na própria petição inicial, expôs que *“as empresas que operam no Polo Industrial de Manaus usufruem da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados”*.

39. Dessa forma, percebe-se que, **enquanto estão isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, sobre os respectivos produtos produzidos em outras regiões do País continua, após a edição dos decretos em apreço, incidindo as alíquotas aplicáveis no que se refere ao IPI, destacando-se, nesse aspecto, a tabela contida na página 31 da peça exordial deste feito**, em que se ilustrou, de forma exemplificativa, no que tange a dez relevantes produtos produzidos na ZFM (os quais, como dito, têm isenção de IPI), a incidência de IPI, já considerando os redutores, em alíquotas de 8%, de 11%, de 15% e de 26%, a depender do produto, em caso de produção em outras localidades do País, o que evidencia a plena manutenção de benefícios fiscais significativos à Zona Franca de Manaus, mesmo se considerarmos apenas o IPI.

40. Inclusive, vale consignar que o Autor, ao se referir, especificamente, ao Decreto nº 11.055/2022, externou, na petição inicial, que *“neste último decreto, o Governo Federal excepcionalizou*

alguns produtos produzidos na Zona Franca de Manaus em relação à [...] extensão da redução (ou seja, os 10% adicionais) [...]”, o que denota o zelo, impregnado no referido ato normativo, à proteção constitucional atinente à Zona Franca de Manaus.

41. Em acréscimo, cumpre explicitar que **os benefícios fiscais atinentes à Zona Franca de Manaus extrapolam, e muito, a isenção ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**, de modo que **contemplam outras benesses tributárias**, mencionando-se, por exemplo, o Capítulo II do Decreto-Lei nº 288/1967, que versa, nos seus artigos 3º a 9º, acerca de “**incentivos fiscais**” no âmbito da Zona Franca de Manaus, destacando-se o disposto nos artigos 3º, 5º e 7º do mencionado decreto-lei, *in verbis*:

Art 3º A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será **isenta dos impostos de importação, e sôbre produtos industrializados.** ([Vide Decreto-lei nº 340, de 1967](#))

[...]

§ 3º As mercadorias entradas na Zona Franca de Manaus nos termos do caput deste artigo poderão ser posteriormente destinadas à exportação para o exterior, ainda que usadas, com a **manutenção da isenção dos tributos incidentes na importação.** ([Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005](#))

[...] (Destacou-se)

Art 5º A **exportação de mercadorias da Zona Franca para o estrangeiro**, qualquer que seja sua origem, **está isenta do impôsto de exportação.**

(Destaque nosso)

Art. 7º **Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus**, salvo os bens de informática e os veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças, excluídos os das posições 8711 a 8714 da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), e respectivas partes e peças, quando dela saírem para qualquer ponto do Território Nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do **Imposto sobre Importação** relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados, **calculado o tributo mediante coeficiente de redução de sua alíquota ad valorem**, na conformidade do § 1º deste artigo, desde que atendam nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB). ([Redação dada pela Lei nº 8.387, de 30.12.91](#))

§ 1º O **coeficiente de redução do imposto** será obtido mediante a aplicação da fórmula que tenha: ([Parágrafo incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91](#))

I - no dividendo, a soma dos valores de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de produção nacional e da mão-de-obra empregada no processo produtivo; ([Inciso incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91](#))

II - no divisor, a soma dos valores de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de produção

nacional e de origem estrangeira, e da mão-de-obra empregada no processo produtivo. [\(Inciso incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91\)](#)

[...]

§ 4º **Para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus**, salvo os bens de informática e os veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças, excluídos os das posições 8711 a 8714 da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), cujos projetos tenham sido aprovados pelo Conselho de Administração da Suframa até 31 de março de 1991 ou para seus congêneres ou similares, compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), constantes de projetos que venham a ser aprovados, no prazo de que trata o [art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#), **a redução de que trata o caput deste artigo será de oitenta e oito por cento.** [\(Parágrafo incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91\)](#)

§ 5º A exigibilidade do Imposto sobre Importação, de que trata o caput deste artigo, abrange as matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem empregados no processo produtivo industrial do produto final, exceto quando empregados por estabelecimento industrial localizado na Zona Franca de Manaus, de acordo com projeto aprovado com processo produtivo básico, na fabricação de produto que, por sua vez tenha sido utilizado como insumo por outra empresa, não coligada à empresa fornecedora do referido insumo, estabelecida na mencionada Região, na industrialização dos produtos de que trata o parágrafo anterior. [\(Parágrafo incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91\)](#)

[...]

§ 9º Os veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças, excluídos os das posições e subposições 8711 a 8714 da Tabela Aduaneira do Brasil (TAB) e respectivas partes e peças, industrializados na Zona Franca de Manaus, quando dela saírem para qualquer ponto do Território Nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do **Imposto sobre Importação** relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos, de origem estrangeira e neles empregados, **conforme coeficiente de redução estabelecido neste artigo, ao qual serão acrescidos cinco pontos percentuais.**

[\(Parágrafo incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91\)](#)

§ 10. Em nenhum caso o percentual previsto no parágrafo anterior poderá ser superior a cem. [\(Parágrafo incluído pela Lei nº 8.387, de 30.12.91\)](#)

[...] (Destacamos)

42. Nesse aspecto, a **Receita Federal do Brasil (RFB)**, por meio da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160, de 12 de maio de 2022 (em anexo), quanto aos benefícios tributários atinentes à Zona Franca de Manaus, os quais restaram intactos após a edição dos decretos impugnados, assim externou acerca, além da **isenção do IPI para produtos produzidos na ZFM**, da **redução do Imposto de Importação (II)** e do **Imposto de Rendas das Pessoas Jurídicas (IRPJ)**, da **não incidência** e da **isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)**, além de **benesses fiscais relacionadas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)**:

8. Por essa razão é que **os decretos impugnados pelo autor cuidaram de em nada afetar a isenção do IPI para produtos produzidos na ZFM**, cujas indústrias continuam a gozar plenamente desse benefício, **concomitantemente com os demais benefícios atualmente em vigor, relativos a tributos federais**, tais como:

- a redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização;

- a redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), inclusive adicionais de empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no Lucro da Exploração até 2013;
- a equiparação à exportação, na venda de produtos oriundos das demais regiões do País com destino à ZFM, afastando a incidência (imunidade) da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e
- a isenção do PIS/PASEP e da Cofins nas operações internas na Zona Franca de Manaus.

9. **Outros benefícios (no âmbito da fiscalidade Estadual)** contemplam a atividade produtiva na ZFM, tais como a restituição parcial ou total (55% a 100%, dependendo do projeto) do valor devido do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), cobrado pelo Estado do Amazonas, além da equiparação à exportação para fins de ICMS na "*saída de mercadorias do território nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus*", nos termos postos pelo STF na Ementa dada ao Acórdão proferido em decisão do Pleno, na ADIN nº 310 (julgado em 19/02/2014). (Destques originais)

43. Inclusive, cumpre registrar que o próprio Autor, na peça exordial, explicitou que “*é imperioso ter claro que quando as empresas do segmento industrial decidem investir na Zona Franca de Manaus, o fazem porque são atraídas por uma cesta de incentivos fiscais que são concedidos na esfera federal (Imposto de Importação - II, Imposto de Renda - IR, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, PIS/CONFINS) e na esfera estadual (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS)*”.

44. Assim, após a edição dos decretos impugnados, restaram inalteradas as “*características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais*”, atribuídas à **Zona Franca de Manaus**, em plena observância aos artigos 40, 92 e 92-A, do ADCT e à legislação específica aplicável, de modo que **continua tendo incentivos fiscais próprios**^[6], diversos dos verificados em outras regiões do País, razão pela qual as respectivas benesses tributárias aplicáveis à Zona Franca de Manaus estão devidamente preservadas.

45. Nesse cenário, diante da plena manutenção dos benefícios tributários específicos atinentes à Zona Franca de Manaus, previstos, notadamente, no Decreto-Lei nº 288/1967, constata-se que os decretos impugnados se encontram em total sintonia com o posicionamento adotado pelo STF no âmbito da ADI nº 4.254, no sentido de que “*a eficácia do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei n. 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus*”^[7].

46. Aliás, o STF, recentemente, em julgamento realizado no corrente ano, corroborou o seu entendimento de que a eficácia do art. 40 do ADCT depende, tal qual visualizado no presente caso, da manutenção dos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei nº 288/1967, assim:

Ação direta de inconstitucionalidade. Perda parcial de objeto. Direito tributário. Leis nºs 8.387/91 e 10.176/01. Política nacional sobre bens de informática. Alegada violação do art. 40 do ADCT. Zona Franca de Manaus. Inexistência de ofensa a esse dispositivo. Bens que não estavam sujeitos ao DL nº 288/67 quando do advento da Constituição Cidadã.

[...]

2. O Tribunal Pleno, na ADI nº 4.254, Rel. Min. Cármen Lúcia, fixou orientação de que a eficácia do art. 40 do ADCT “*depende da manutenção dos favores fiscais*

previstos no Decreto-Lei nº 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus”.

3. As Leis nºs 8.387/91 e 10.176/01, que versaram sobre bens de informática, considerando-se o contexto nacional, não violaram o citado dispositivo, na medida em que, quando do advento da Constituição Cidadã, tais bens não estavam sujeitos ao Decreto-lei nº 288/67, mas sim à Lei de informática (Lei nº 7.232/84), a qual havia disposto sobre a Política Nacional de Informática.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada quanto ao art. 11 da Lei nº 10.176/01 e ao art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.387/91 e improcedente quanto aos demais dispositivos questionados. (ADI nº 2.399. Relator Ministro MARCO AURÉLIO. Julgamento em 14/02/2022. Publicação em 15/03/2022). (Grifamos)

47. Dessa forma, constata-se, nitidamente, que, ao contrário do que faz crer o Autor, os decretos impugnados não afetaram a legislação própria aplicável à Zona Franca de Manaus, tampouco interferiram nos vários benefícios fiscais incidentes sobre a ZFM, de modo que apenas trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021, ocasião em que preconizaram, em âmbito nacional, sobre a redução de respectivas alíquotas relativas ao IPI.

48. Vale ressaltar que **os artigos 40, 92 e 92-A, do ADCT, em nenhum momento, vedam a concessão de incentivos fiscais para outras regiões do País**, sendo plenamente viável, tal qual visualizada no presente caso, a redução, em caráter geral, da carga tributária de determinado imposto (no caso, do IPI) em relação aos respectivos produtos.

49. Caso assim não se entendesse, apresentar-se-ia esvaziada a competência do Sr. Presidente da República, prevista no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, no sentido de se editar decretos alterando alíquotas de tributo com características eminentemente extrafiscal, na condição de relevante instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País, ainda mais, ainda mais, em um contexto de agudas implicações econômicas e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19, consoante assim explicitado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), mediante a Nota SEI nº 26/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME (em anexo):

7. Em suma, a autora afirma que a redução das alíquotas para todos os demais contribuintes, efetuada em período de grave crise financeira decorrente de uma pandemia sem precedentes, violaria o direito de empresas sediadas na Zona Franca de Manaus de gozar de vantagem competitiva em relação às demais localidades do país. **Acolher tal entendimento, todavia, significaria manietar competência do Presidente da República expressamente conferida pela Constituição Federal (art. 153, § 1º), impedindo de alterar alíquotas de tributo com características eminentemente extrafiscal.** 8. É evidente o absurdo da tese defendida pela autora da ADPF, que parte do princípio de que assegurar o gozo de incentivos fiscais pelas empresas instaladas na Zona Franca de Manaus lhe confere o direito subjetivo de obstar a redução de impostos para todas as demais empresas do país, impedindo a utilização de instrumentos de política fiscal, mesmo em tempos de grave crise econômica. Noutras palavras, **o direito das empresas localizadas na Zona Franca de Manaus gozarem de incentivos fiscais não pode suprimir a competência constitucional do Presidente da República de alterar as alíquotas do IPI, reduzindo-as em tempos de crise, se entender ser essa a política fiscal adequada.** 9. Nesse cenário jurídico, o ato impugnado está amparado no art. 153, § 1º, da Constituição, e no art. 4º, incisos I e II, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971, que autorizam a alteração das alíquotas do IPI por meio de decreto do Poder Executivo. (Grifamos)

50. Na mesma toada, sobre o tema, **com enfoque, notadamente, no teor do Decreto n° 11.052/2022**, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), mediante o PARECER SEI N° 7542/2022/ME^[8], externou acerca das diversas reduções de alíquotas inerentes aos produtos relativos às preparações compostas não alcoólicas verificadas, em especial, desde 2016, sem que tenha havido, nos respectivos casos, qualquer medida compensatória para os produtores da Zona Franca de Manaus, tampouco declaração de inconstitucionalidade pelo STF, não se constatando, ademais, que a partir de 2016, a ZFM tenha sido afetada por suposto deslocamento significativo de produtores de xarope de refrigerantes para outros Estados da Federação, assim:

13 [...] a tese adotada pelo relator parece não encontrar respaldo fático quando são analisadas as diversas reduções de alíquotas que, ao menos desde 1988, são aplicadas aos referidos produtos [...] Como se verifica da **cronologia de alterações efetuadas pelos diversos Presidentes da República, as alíquotas das preparações compostas, não alcoólicas, já estiveram em patamares de 40, 36, 27, 20, 12, 8, 4, 3 e 0%**. Não se tem notícia de que as reduções, promovidas desde 2016, tenham sido objeto de medidas compensatórias para os produtores da Zona Franca de Manaus. Tampouco consta que o Supremo Tribunal Federal tenha declarado inconstitucionais tais reduções. 15. Aliás, não consta sobretudo que, a partir de 2016, a Zona Franca de Manaus tenha tido sua persistência ameaçada pela migração da produção de xarope de refrigerante para outros estados da federação após a redução da alíquota do IPI de 36 para 17% ou de 27 para 20% ou ainda de 20 para 4%. Aplicando-se a lógica da decisão monocrática proferida na ADI 7153, toda redução deveria ter sido acompanhada de compensação às empresas sediadas na Zona Franca? Quais seriam os limites para a redução de alíquota do IPI de produtos também fabricados na Zona Franca de Manaus? Além da lei – que fixa as alíquotas máximas e mínimas de IPI – a competência presidencial para a redução de alíquotas estaria restringida por outros critérios, que seriam definidos pelo STF? 16. A análise do histórico de alterações nas alíquotas das preparações compostas, não alcoólicas, revela a legitimidade das regras veiculadas pelo Decreto n.º 11.052, de 2022 (e dos que o antecederam e sucederam), que estão inseridas na competência do Presidente da República estatuída no art. 153, § 1º, da Constituição da República, e conforme os limites fixados no art. 4º do Decreto-Lei n° 1.199, de 27 de dezembro de 1971. (Destacou-se)

51. Até porque, **a questão inerente à proteção da Zona Franca de Manaus não deve ter o condão de impedir a concessão de benefícios fiscais a outras(os) regiões/setores, devendo-se atingir o “desenvolvimento nacional, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”**, consoante o **art. 174, § 1º, da Constituição Federal**.

52. Nessa direção, vale transcrever o seguinte trecho do Voto-Vista exarado pelo Exmo. Sr. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, no âmbito da **ADI n° 2.399**:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 8.387/1991 E 10.176/2001. ART. 40 DO ADCT. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA PÉTREA. ZONA FRANCA DE MANAUS. BENS DE INFORMÁTICA. NÃO SUBMISSÃO AOS INCENTIVOS FISCAIS ESPECÍFICOS DA REGIÃO. IMPROCEDÊNCIA [...]

2. **A manutenção das características da Zona Franca de Manaus não torna imutável a legislação vigente no momento da edição da CF/1988, sobretudo em relação a alegados reflexos indiretos, tais como os derivados de previsões que estendem a limitação do poder de tributar a outros setores [...]** VOTO-VISTA [...] Não há, portanto, subsunção da norma originalmente veiculada pelo art. 40 do ADCT, sucessivamente alterada pelos arts. 92 e 92-A do mesmo ADCT, ao conceito de

cláusula pétrea, cujo elenco está estampado pelo art. 60, § 4º e seus incisos, da Constituição Federal. É importante deixar claro também que não se questiona, aqui, a relevância da criação da ZFM e a sua manutenção expressa pela CF/88. É indubitável que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que certamente autorizam o legislador a conferir tratamento tributário especial aos insumos advindos da ZFM. É legítimo, portanto, que o legislador trate de forma desigual as mercadorias produzidas na ZFM (como, de fato, o fez no Decreto-Lei 288/1967) com relação às oriundas de outras regiões do país. No entanto, por mais que se enxergue importância e sensibilidade para previsões voltadas a uma zona fiscalmente privilegiada, como se conforma a ZFM, nada nela se identifica como diretamente relacionado com o conjunto das cláusulas pétreas. Pretender como intocável, sobretudo a partir de supostos reflexos indiretos, tais como os derivados de previsões que estendem a outros limitação do poder de tributar previsto em norma tributariamente imunizante, é um excesso que não encontra amparo em adequada leitura da mensagem constitucional. Assim sendo, a alteração legislativa que excluiu os bens de informática da política de incentivo fiscal da ZFM não viola o art. 40 do ADCT. Cumpre ressaltar a doutrina de **TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR** sobre a matéria, conforme salientado pela PGR em seu parecer (doc. 8): *“Na verdade, para justificar a garantia de manutenção da ZFM, o princípio da redução das desigualdades regionais nem tem a importância que, parece, lhes estão atribuindo, nem o alcance específico a ele imposto. Em nome desse princípio qualquer desigualdade regional merece proteção principiológica, sejam as crônicas desigualdades que assolam o Nordeste brasileiro, sejam as que, mais localizadamente, se descobrem em regiões menos extensas, mas não menos desigualadas em termos de desenvolvimento, como o Alto do Paranapanema, o sertão baiano, o norte mineiro etc [...] Isso tem, desde logo, uma consequência importante a assinalar: o confronto de incentivos regionais versus incentivos setoriais não pode ser analisado como um tema constitucional, sob pena de, em nome do princípio da redução das desigualdades regionais, inviabilizarem-se, de plano, quaisquer incentivos setoriais que direta ou indiretamente repercutam em regiões subdesenvolvidas do país, nos termos do art. 174, § 1º da Constituição Federal, que, como se verá, prevê a compatibilização entre planos nacionais e regionais de desenvolvimento e, em consequência, entre incentivos setoriais e regionais.”* [...] No que diz respeito à constitucionalidade da Lei 10.176/2001, também não vislumbro ofensa ao art. 40 do ADCT. Primeiro porque, como visto, o dispositivo constitucional não possui conteúdo imutável, não se enquadrando como uma cláusula pétrea, a tornar intangível os incentivos fiscais previstos para a ZFM [...] Realmente, a Constituição de 1988, em seu art. 43, estabelece a possibilidade de a União conceder incentivos regionais visando ao desenvolvimento de determinado complexo geoeconômico e social e à redução das igualdades regionais. Desde logo deve-se observar que o dispositivo não trata apenas da ZFM, mas sim de “regiões”, assim consideradas as pertencentes a “*um mesmo complexo geoeconômico e social*”. Portanto, retoma-se a premissa de que não se pode considerar que os produtos e insumos submetidos ao regramento tributário e fiscal da ZFM sejam imutáveis, sob pena de impedir o desenvolvimento e demais incentivos em outras regiões do país, que igualmente merecem atenção. Não há, portanto, inconstitucionalidade do dispositivo [...] Diante do exposto, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA inaugurada pelo Ministro DIAS TOFFOLI para não conhecer da impugnação ao art. 11 da Lei 10.176/2001 e ao art. 2º, § 3º, da Lei 8381/1991, e, na parte conhecida, julgar IMPROCEDENTE a Ação Direta. (ADI nº 2.399. Voto-Vista do Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento em 14/02/2022). (Destaque nosso)

53. Inclusive, tendo em vista que os decretos impugnados, ao preconizarem, em âmbito nacional, sobre a redução de alíquotas inerentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados, têm o condão de

fomentar a economia do país, propiciando a geração de emprego e renda, na condição de relevante instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País, cumpre expor que **a Constituição Federal preconiza, em diversos dispositivos, a adoção de medidas, tais quais os atos normativos combatidos, tendentes a garantir o desenvolvimento em âmbito nacional**, podendo-se, nesse aspecto, a título meramente exemplificativo, destacar os artigos 3º, inciso II, 23, parágrafo único, 192 e 219, todos da CF, os quais assim estabelecem:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II - garantir o **desenvolvimento nacional**;

[...]

(Destacamos)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o **equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional**. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#).

(Destacou-se)

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#). [\(Vide Lei nº 8.392, de 1991\)](#).

(Grifamos)

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o **desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País**, nos termos de lei federal.

[...]

(Destaque nosso)

54. Em adição, aliás, **extrai-se da Constituição Federal a plena coexistência e compatibilidade entre planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais**, consoante se observa, notadamente, nos artigos 21, inciso IX, 43, 48, inciso IV e 58, inciso VI, além do já mencionado art. 174, § 1º, todos da CF, os quais preveem o seguinte:

Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

(Grifou-se)

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, **os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.**

[...]

(Destacamos)

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

IV - **planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento**;

[...]

(Destacou-se)

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

(Grifamos)

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. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 1º **A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**

[...]

(Destaque nosso)

55. Dessarte, percebe-se que **os decretos impugnados**, aos tratarem acerca da redução, em âmbito nacional, de alíquotas inerentes ao IPI, além de não constituírem qualquer violação à proteção da ZFM, cujos respectivos benefícios tributários restam intactos, foram editados em pleno alinhamento a diversos dispositivos constitucionais relativos à garantia ao desenvolvimento em âmbito nacional, conforme exposto pela Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160, de 12 de maio de 2022 (em anexo), deste modo:

10.1. Porém, **não há como conceber a ZFM como uma área de proteção a ser mantida em detrimento de todo o resto, como parece pretender o autor**. Não se pode recorrer a medidas destinadas a perturbar a economia das demais regiões do País (*p.ex.*, elevação de impostos) e degradar o ambiente de negócios fora de seu território, artificialmente, com a perpetuação de uma carga tributária superior ao que se recomenda em um dado momento (tendo em vista o quadro econômico-fiscal), como se fosse factível imaginar que o Constituinte assim tivesse decidido ao incluir o art. 40 no ADCT. Tal entendimento resultaria em **desconsiderar por inteiro um outro objetivo fundamental da República, que é garantir o desenvolvimento nacional** (art. 3º, II, da CF/88), de modo compreensivo e abrangendo todas as áreas e populações do País. 10.2. Note-se que a **Constituição consagra o uso de incentivos fiscais** como instrumento de promoção do equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País, **facultando à União a concessão de tais incentivos** e não determinando taxativamente o uso de tal instrumento como, por exemplo, no seu art. 43, § 2º, III; e no art. 151, sendo que exatamente a esses dispositivos se vincula o art. 40, do ADCT, e sob sua luz esse último há de ser compreendido e interpretado. 10.3. Pode-se, com razoável grau de objetividade, mensurar **quão efetivo é um determinado conjunto de incentivos** regionais destinados a promover a erradicação da pobreza e o desenvolvimento social e econômico em uma região, ao examinar a evolução dos respectivos **índices sociais** adotados pelas principais organizações internacionais. Uma vez reconhecido que determinados incentivos fiscais não estão atingindo de modo satisfatório o objetivo para o qual foram instituídos, sendo a eficiência um princípio orientador da administração pública sancionado pelo art. 37 da CF/88, é de se esperar que os Poderes se movimentem no sentido de repensar tais incentivos [...] 11. **O art. 40 do ADCT, que prevê a manutenção da Zona Franca de Manaus**, por 25 anos a partir da promulgação da Carta, "*com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais*", **permanece intocado pelos decretos combatidos pelo autor, uma vez que a redução de alíquotas do IPI, promovida pelo Poder Executivo no pleno exercício de suas atribuições, em especial daquelas a ele conferidas pelo art. 153, § 1º, da CF (em razão do caráter de extrafiscalidade desse imposto), em nada modifica o regime de incentivos assegurado pelo DL nº 288/1967 à época da promulgação do Texto (em 1988), situando-se, portanto, além das fronteiras jurídicas delineadas pelo STF**, conforme clarificado no recente julgamento da **ADIN 2.399/AM**, ao confirmar no Pleno entendimento segundo o qual "*a eficácia do art. 40 do ADCT 'depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei nº 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus'*" (grifamos). 11.1. De fato, **em relação ao IPI, o DL nº 288/1967 se limita a estabelecer, em seu art. 9º, isenção para os produtos industrializados na ZFM**, sejam destinados a consumo interno, sejam destinados à comercialização em outras regiões do País. 11.2. Assim, no que tange a **manutenção do modelo da ZFM** (e, obviamente, sua viabilidade), esta **continua inalterada, não somente em razão de os decretos em questão terem preservado integralmente o benefício previsto no art. 9º do DL nº 288/1967, como também considerando a vasta gama de benefícios fiscais que ainda favorecem a atividade industrial naquela área**. (Destacou-se)

56. Dessa forma, constata-se que os decretos impugnados, ao preceituarem, notadamente, a redução, em âmbito nacional, das respectivas alíquotas do IPI, em nada violaram os artigos 40, 92 e 92-A, todos do ADCT, não havendo, ao contrário do aduzido pelo Autor, qualquer afronta à proteção constitucional da Zona Franca de Manaus, tampouco desequilíbrio à competitividade do respectivo modelo econômico, tendo em vista, especialmente, que:

a) foram editados com base na competência do Sr. Presidente da República, prevista no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, no sentido de se editar decretos alterando alíquotas de tributo com características eminentemente extrafiscal, na condição de relevante instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País;

b) não alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à Zona Franca de Manaus (ZFM);

c) especificamente, em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, vale dizer que estão isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) todas as mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, ao passo que, sobre os respectivos produtos produzidos em outras regiões do País continua, após a edição dos decretos em apreço, incidindo as alíquotas aplicáveis no que se refere ao IPI, destacando-se, nesse aspecto, a tabela contida na página 31 da peça exordial deste feito, em que se ilustrou, de forma exemplificativa, no que tange a dez relevantes produtos produzidos na ZFM (os quais, como dito, têm isenção de IPI), a incidência de IPI, já considerando os redutores, em alíquotas de 8%, de 11%, de 15% e de 26%, a depender do produto, em caso de produção em outras localidades do País, o que evidencia a plena manutenção de benefícios fiscais significativos à Zona Franca de Manaus, mesmo se considerarmos apenas o IPI;

d) em acréscimo, os benefícios fiscais atinentes à Zona Franca de Manaus extrapolam, e muito, a isenção ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contemplando outras benesses tributárias, mencionando-se, por exemplo, conforme exposto pela RFB, a redução do Imposto de Importação (II) e do Imposto de Rendas das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a não incidência e a isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), além de benesses fiscais relacionadas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e

e) a proteção à Zona Franca de Manaus não deve ter o condão de impedir a concessão de benefícios fiscais a outras(os) regiões/setores, devendo-se atingir o *“desenvolvimento nacional, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”*, consoante o art. 174, § 1º, da Constituição Federal, frisando tanto que a Constituição Federal preconiza, em diversos dispositivos, a adoção de medidas, tais quais os decretos impugnados, tendentes a garantir o desenvolvimento em âmbito nacional, quanto que se extrai da Constituição Federal a plena coexistência e compatibilidade entre planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais.

57. Avançando, quanto aos itens “ii” e “iii” do parágrafo 24 acima, vale lembrar que os decretos combatidos trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021, não tendo havido qualquer ofensa aos artigos 3º, inciso III, 165, § 7º e 170, incisos I e VII, da CF (erradicação da pobreza e

redução das desigualdades regionais), tampouco ao art. 151, inciso I, da CF (incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico).

58. Pelo contrário, **os decretos impugnados**, ao preconizarem, em âmbito nacional, sobre a redução de alíquotas inerentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados, **têm o condão de fomentar a economia do país, propiciando a geração de emprego e renda**, ainda mais, em um contexto de agudas implicações econômicas e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19.

59. Nessa linha, cumpre transcrever o seguinte trecho da **Exposição de Motivos**, que acompanhou o Decreto nº 10.979/2022, o qual, da mesma forma dos decretos impugnados neste feito, houvera alterado a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950/2016, reduzindo, em âmbito nacional, alíquotas inerentes ao IPI:

6. Espera-se, com a medida, estimular a economia, duramente afetada pela pandemia provocada pelo coronavírus, com a contribuição para a manutenção dos níveis de atividade econômica e de emprego e, conseqüentemente, sua recuperação. 7. Conforme literatura recente, quanto maior a carga tributária, menores o nível e a taxa de crescimento do PIB per capita. Estimacão econométrica com dados brasileiros assinala que um aumento de 1% na carga tributária total reduz o PIB real per capita em 0,3%, diminui sua taxa de crescimento em 0,15% e reduz produtividade total dos fatores (PTF) em cerca de 0,1%. 8. Essa mesma literatura aponta que **a redução proporcional das alíquotas do IPI, política econômica pelo lado da oferta que objetiva aumentar a capacidade produtiva da economia brasileira de forma sustentável no horizonte longo de tempo, poderá contribuir para a retomada econômica da produção no País, sobretudo do setor industrial e, como consequência, aumentar o número de empregos gerados**, diante da recuperação econômica que já está em curso e que se espera aprofundar com esta medida.

(Destacamos)

60. Na verdade, os decretos combatidos, ao tratarem da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021, preconizando, em âmbito nacional, sobre a redução de alíquotas inerentes ao IPI, bem como tendo o condão de fomentar a economia do país e de propiciar a geração de emprego e renda, **mostram-se alinhados com os artigos 3º, inciso III, 151, inciso I, 165, § 7º e 170, incisos I e VII, todos da Constituição Federal.**

61. Com efeito, os atos normativos impugnados estão em sintonia com a Constituição Federal, a qual preconiza, em diversos dispositivos, a adoção de medidas, tais quais os decretos combatidos, **tendentes a garantir o desenvolvimento em âmbito nacional**, mencionando-se, por exemplo, os supracitados artigos 3º, inciso II, 23, parágrafo único, 192 e 219, todos da CF.

62. Além disso, como dito, **a Constituição Federal evidencia a plena coexistência e compatibilidade entre planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais**, consoante se extrai dos artigos 21, inciso IX, 43, 48, inciso IV, 58, inciso VI, e 174, § 1º, da CF.

63. No caso, **os respectivos parâmetros de controle suscitados pelo Autor têm carga normativa aberta e não possuem o alcance pretendido pelo Requerente**, o qual objetiva extrair do Texto Constitucional a existência de eventual óbice à concessão, em âmbito nacional, de benefícios fiscais, sob o pretexto de, hipoteticamente, ofender-se a proteção constitucional à Zona Franca de Manaus, de modo a, com isso, **extirpar do Poder Regulamentar**, insculpido no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, qualquer liberdade conformativa nesse aspecto.

64. Desse modo, constata-se que os decretos impugnados, ao terem o condão de estimular a economia do país e propiciar a geração de emprego e renda, apresentam-se em pleno alinhamento com artigos 3º, inciso III, 151, inciso I, 165, § 7º e 170, incisos I e VII, todos da CF.

65. Prosseguindo, em relação ao **item “iv” do parágrafo 24 acima**, convém expor que a **alteração das alíquotas do IPI**, promovida pelos decretos impugnados, não ensejou qualquer ofensa art. 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição Federal (segurança jurídica).

66. Consoante exposto, os decretos impugnados neste feito, assim como houvera sido feito em diversas outras oportunidades, foram editados com base na competência do Sr. Presidente da República, prevista no art. 84, inciso IV, c/c art. 153, § 1º, ambos da CF, e no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199/1971, no sentido de se alterar alíquotas de tributo (IPI) com características eminentemente extrafiscal, na condição de relevante instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País.

67. Nessa perspectiva, cumpre registrar que **as alterações normativas em foco possuem efeitos prospectivos**, com vigência a partir da publicação no Diário Oficial da União.

68. Nesse compasso, o art. 3º do Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022, assim como previa o art. 3º do Decreto nº 11.047, de 14 de abril de 2022, estabeleceu que o referido decreto “*entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de maio de 2022*”.

69. Inclusive, **tamanha a ausência de qualquer violação a ato jurídico perfeito e a direito adquirido**, que, respectivamente, tanto o art. 105 do CTN preconiza que “*a legislação tributária aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes*”, quanto que, conforme exposto, os decretos impugnados sequer alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à ZFM.

70. Ademais, **quanto à suscitada ofensa à coisa julgada**, outrossim, não possui qualquer sustentáculo fático e jurídico, lembrando-se que os decretos impugnados se encontram em plena sintonia com o posicionamento adotado pelo STF, por exemplo, na ADI nº 4.254, no sentido de que “*a eficácia do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei n. 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus*”^[9], na medida em que não alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à Zona Franca de Manaus, notadamente, no âmbito do referido decreto-lei.

71. Dessa feita, os decretos impugnados não constituem qualquer violação a ato jurídico perfeito, a direito adquirido e à coisa julgada, frisando-se que o § 1º do art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 preceitua que “*reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*”, que o § 2º do art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 prevê que “*consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem*”, bem como que o § 3º do art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 preconiza que “*chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso*”.

72. Em adição, vale dizer que, quanto ao **primado da segurança jurídica, na esfera tributária, a Constituição Federal preceitua, notadamente, o princípio da anterioridade (anual e nonagesimal)**, conforme se verifica no seu art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, senão vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - cobrar tributos:

[...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; ([Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#))

[...]

73. Com isso, diante do dispositivo constitucional supracitado, vê-se que a Constituição Federal estabelece, em linhas gerais, a vedação, por parte do respectivo ente federativo, de se cobrar tributo no mesmo exercício financeiro (anual) e/ou antes de decorridos noventa dias da data (nonagesimal) em que haja sido publicada a lei que os “instituiu” ou “aumentou”.

74. Entretanto, conforme exposto, em suma, **os atos normativos combatidos trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI**, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021, ocasião em que preconizaram, em âmbito nacional, sobre a redução de alíquotas relativas ao IPI, de modo que **não configuram, de modo algum, instituição do IPI, tampouco constituem aumento de tributo**.

75. Assim, tendo em vista que os decretos impugnados **não configuram instituição ou aumento do IPI**, preceituando, na verdade, alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, com a previsão de redução das respectivas alíquotas inerentes ao IPI, não haveria, nesse contexto, sequer a incidência do princípio da anterioridade.

76. Logo, inexistente, por parte dos decretos impugnados, qualquer violação ao art. 5º, *caput* e inciso XXXVI, da CF, frisando-se que as alterações normativas em foco possuem efeitos prospectivos, que a legislação tributária aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, bem como que os atos normativos combatidos sequer alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à Zona Franca de Manaus, além de os decretos em apreço tanto se encontrarem em sintonia com o posicionamento adotado pelo STF, por exemplo, na ADI nº 4.254, quanto não configurarem instituição/aumento do IPI, mas, sim, preconizarem, em âmbito nacional, sobre a redução de alíquotas relativas ao IPI.

77. Por fim, quanto ao **item “v” do parágrafo 24 supra**, não se observa qualquer ofensa aos artigos 170, inciso VI, e 225, da CF (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

78. Nesse aspecto, o Autor, em síntese, embasa-se na suposta premissa de que a suscitada ofensa à proteção constitucional da ZFM poderia ensejar a degradação ao meio ambiente.

79. Ocorre que, além de a afirmação se sustentar em suposições^[10], **não se verifica qualquer violação à proteção constitucional da Zona Franca de Manaus**, na medida em que os decretos impugnados não alteraram, tampouco revogaram, o conjunto de benefícios fiscais específicos, previstos em legislação própria, inerentes à ZFM, frisando-se, em adição, que os benefícios fiscais atinentes à Zona Franca de Manaus extrapolam, e muito, a isenção ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de modo que contemplam outras benesses tributárias.

80. Ademais, consoante exposto, **os decretos impugnados** trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo

Decreto nº 10.923/2021, ou seja, **disciplinaram aspecto atinente a tributo, não versando, de modo algum, acerca de qualquer questão inerente ao meio ambiente.**

81. Nessa perspectiva, vale destacar que **os decretos impugnados não dispensaram possíveis contrapartidas ambientais, previstas em legislação própria, a serem atendidas pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais no âmbito da Zona Franca de Manaus**, frisando-se, nesse aspecto, que o Autor, na página 18 da peça exordial, ressaltou, por exemplo, a necessidade de observância às “*exigências de alinhamento ao desenvolvimento sustentável, o respeito às normas de qualidade e meio ambiente*”.

82. Aliás, convém registrar que **o parâmetro de controle em apreço suscitado pelo Autor tem carga normativa aberta e não possui o alcance pretendido pelo Requerente**, o qual objetiva extrair do Texto Constitucional a existência de eventual óbice, sob o pretexto de se albergar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, à concessão de benefícios fiscais em âmbito nacional, de modo a extirpar, do Poder Regulamentar, a liberdade conformativa nesse aspecto.

83. Com isso, não há qualquer ferimento, por parte dos decretos impugnados, aos artigos 170, inciso VI, e 225, ambos da CF, já que, além de a alegação autoral se sustentar em suposições, não se verifica, em decorrência dos atos normativos combatidos, qualquer ofensa à proteção constitucional da ZFM, frisando-se que os decretos impugnados disciplinaram aspecto atinente a tributo, não versando, especificamente, acerca de questão inerente ao meio ambiente.

84. Portanto, vê-se que **o Decreto nº 11.047/2022, o Decreto nº 11.052/2022 e o Decreto nº 11.055/2022 não ensejam qualquer afronta à proteção constitucional da Zona Franca de Manaus, tampouco dano social, econômico e/ou ambiental, não constituindo, de modo algum, ofensa aos artigos 3º, inciso III, 5º caput e inciso XXXVI, 151, inciso I, 165, § 7º, 170, inciso I, VI e VII e 225, todos da Constituição Federal, bem como aos artigos 40, 92 e 92-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estando os referidos atos normativos em plena consonância com o Texto Constitucional.**

IV – DO DESCABIMENTO DO PEDIDO LIMINAR – DA AUSÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA – PERICULUM IN MORA INVERSO:

85. Conforme externado acima, o Autor solicitou a concessão de **medida cautelar**, “*para sustar os Decretos Federais n. 11.047, de 14.04.2022 e n. 11.055, de 28.04.2022, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, no que se refere a redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito extraído do artigo 7º, § 8º, b da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e na íntegra o Decreto Federal n. 11.052, de 28.04.2022*”.

86. Assim, no caso, o Ministro Relator, o Exmo. Sr. ALEXANDRE DE MORAES, no dia 06/05/2022, proferiu decisão monocrática, no sentido de conceder “*a medida cautelar, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para suspender os efeitos da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991*”.

87. Todavia, *data venia*, a tutela de urgência só deve ser concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo da demora** (art. 300 do CPC).

88. No caso, além de não se verificar o perigo da demora, inexistente a probabilidade do direito, tendo em vista que, além das preliminares acima aduzidas, consoante demonstrado, inexistente, por parte dos decretos impugnados, qualquer ofensa aos artigos 3º, inciso III, 5º caput e inciso XXXVI, 151, inciso I, 165, § 7º, 170, inciso I, VI e VII e 225, todos da Constituição Federal, tampouco aos artigos 40, 92 e 92-A, do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, de modo que os respectivos atos normativos se mostram em plena consonância com o Texto Constitucional.

89. Inclusive, nos moldes do § 3º do art. 300 do CPC, convém ressaltar a incidência, ao caso, do *periculum in mora inverso*, notadamente, se considerarmos que a medida cautelar pleiteada pode ensejar, além de insegurança jurídica relativa ao tema, a suspensão de relevante medida tendente tanto a fomentar a economia do país quanto a propiciar a geração de emprego e renda, ainda mais, diante de agudas implicações econômicas e sociais decorrentes da Covid-19.

90. Aliás, convém destacar o seguinte trecho da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160, de 12 de maio de 2022 (em anexo), elaborada pela Receita Federal do Brasil (RFB), pelo qual se expôs sobre a **difficuldade de se implementar a providência solicitada pelo Autor nesta ação, diante, em especial, do pleito autoral inespecífico formulado nos presentes autos**^[11], senão vejamos:

15. Por fim, cabe alertar que, **ao pretender** a suspensão parcial dos efeitos do Decreto nº 11.055, de 2022, para "**vedar a aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB**", o autor reclama à **Corte providência inexecutável a curto ou médio prazo**, já que não há um rol exaustivo dos produtos que seriam abrangidos pela medida que seja conhecido, tendo em vista a multiplicidade de projetos de PPB aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa e a dinâmica de alteração na lista de tais produtos em cada PPB, que decorre das interações constantes entre aquela Superintendência e as empresas que atuam na ZFM, na necessária adaptação desses projetos em razão de evolução tecnológica, entre outras causas. 15.1. **Em se tratando de fixação de alíquotas do IPI, o pedido da autora seria executável somente se indicados os códigos NCM/TIPI nos quais seriam classificados os produtos abrangidos pela medida**, o que levaria ainda a uma expansão de seus efeitos para além dos produtos abrangidos por PPBs aprovados pela Suframa, uma vez que cada código NCM/TIPI que corresponda a tais produtos acomodará, na maioria das vezes, inúmeros outros produtos, tendo em vista as regras de classificação adotadas em todos os países filiados à Organização Mundial de Aduaneiras – OMA, inclusive pelo Brasil, no âmbito do chamado Sistema Harmonizado – SH. (Destacou-se)

91. Dessarte, mostra-se incabível a concessão da medida liminar no caso, tendo em vista que não são observados os requisitos legais exigidos para tanto, além de se verificar a existência de *periculum in mora inverso* (art. 300, § 3º, do CPC).

V – CONCLUSÃO:

92. Ante o exposto, preliminarmente, esta Ação deve ser extinta sem resolução do mérito, seja pelo fato de o controle concentrado de constitucionalidade não configurar a via adequada para a impugnação de decreto regulamentar (inadequação da via eleita), seja em razão da petição inicial se mostrar inepta, tendo em vista que o pedido nela formulado se apresenta indeterminado, nos moldes dos artigos 330, inciso I, § 1º, inciso II, e inciso III, e 485, incisos I e VI, do CPC, bem como do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, da Lei nº 9.868/1999.

93. Ultrapassadas as preliminares acima, hipótese que se admite por excesso de zelo, no mérito, os fundamentos jurídicos externados evidenciam o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial, estando os decretos impugnados em total consonância com o Texto Constitucional.

94. Essas são, portanto, as informações pertinentes para instruir a resposta do Senhor Presidente da República na ADI nº 7.153.

À consideração superior.

Brasília, 18 de maio de 2022.

Documento assinado eletronicamente
RENATO DO REGO VALENÇA
Advogado da União

* ANEXOS:

- 1) Nota SAJ nº / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR;
- 2) Nota SEI nº 26/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME; e
- 3) Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160, de 12 de maio de 2022.

[1] Na mesma direção, cumpre registrar que, expondo, outrossim, a inviabilidade no implemento do pleito autoral, foram apresentadas, no presente feito, por exemplo, a **petição nº 34993/2022 (Sequencial 13 dos autos)**, bem como a **manifestação nº 35336/2022 (Sequencial 19 dos autos)**.

[2] Nesse sentido, no âmbito do STF, em Voto proferido pelo Redator do Acórdão no **RE nº 946.648**, o Exmo. Sr. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, externou-se que “***não se pode olvidar, ainda, que o IPI tem função eminentemente extrafiscal, e visa, dentre outros objetivos, ser instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País***”. (RE nº 946.648. Relator Ministro MARCO AURÉLIO. Redator do Acórdão Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Decisão em 24/08/2020). (Destacamos)

[3] Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. ([Vide Decreto nº 7.212, de 2010](#)).

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

[4] Art. 92. São acrescentados dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#)). ([Vide Decreto nº 7.212, de 2010](#)).

[5] Art. 92-A. São acrescentados 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 2014](#)).

[6] Nesse ponto, vale destacar que o art. 151, inciso I, da Constituição Federal prevê que “***é vedado à União [...] 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". (Grifamos)

[7] ADI nº 4.254. Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA. Julgamento em 24/08/2020. Publicação em 17/09/2020.

[8] Encaminhado a esta Consultoria-Geral da União através do OFÍCIO SEI Nº 143668/2022/ME, frisando-se que o referido opinativo está situado no Sequencial 29 – PROCESSO ADMINISTRATIVO1 – do NUP 00692.001169/2022-50 no âmbito do *Sapiens* (Sistema de Inteligência Jurídica da AGU).

[9] ADI nº 4.254. Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA. Julgamento em 24/08/2020. Publicação em 17/09/2020.

[10] Nesse aspecto, vale transcrever este trecho contido na página 11 da petição inicial: *“o Polo Industrial de Manaus, com mais de 600 fábricas instaladas, concede oportunidades de trabalho formal para a população do Amazonas e faz com que a população não se aventure em outras atividades econômicas, na busca da sobrevivência, tais como o extrativismo, a mineração sem responsabilidade, a extração madeireira, entre outras atividades que podem ser consideradas mais impactantes sobre o meio ambiente”*.

[11] Na mesma toada, convém rememorar que, expondo, da mesma forma, sobre a inviabilidade no implemento do pleito autoral, foram apresentadas, no presente feito, por exemplo, a **petição nº 34993/2022 (Sequencial 13 dos autos)**, bem como a **manifestação nº 35336/2022 (Sequencial 19 dos autos)**.



Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 88288876 e chave de acesso 1c76e45f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-05-2022 16:43. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

DESPACHO n. 00247/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.001169/2022-50 (REF. 0118804-66.2022.1.00.0000)

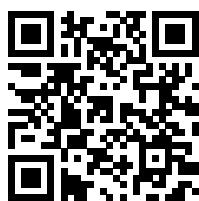
INTERESSADOS: SOLIDARIEDADE

ASSUNTOS: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.153

1. Estou de acordo com as **INFORMAÇÕES n. 00055/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra do Dr. Renato do Rego Valença, Advogado da União em exercício nesta Consultoria da União.
2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União.

Brasília, 19 de maio de 2022.

VINICIUS BRANDÃO DE QUEIROZ
Consultor da União



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS BRANDAO DE QUEIROZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 891377096 e chave de acesso 1c76e45f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS BRANDAO DE QUEIROZ. Data e Hora: 19-05-2022 10:14. Número de Série: 8403638943511049306561095818. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00258/2022/GAB/CGU/AGU

NUP: 00692.001169/2022-50

INTERESSADOS: SOLIDARIEDADE E OUTROS

ASSUNTO: ADI nº 7.153

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO** n. 00247/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, as **INFORMAÇÕES** n. 00055/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União, Dr. Renato do Rego Valença.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 19 de maio de 2022.

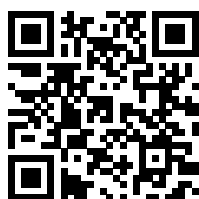
(assinado eletronicamente)

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692001169202250 e da chave de acesso 1c76e45f



Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 891379526 e chave de acesso 1c76e45f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-05-2022 10:24. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00692.001169/2022-50 (REF. 0118804.66.2022.1.00.0000)

ORIGEM: STF - Ofício nº 5562/2022, de 06 de maio de 2022

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7153

Despacho do Advogado-Geral da União nº 199

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as **INFORMAÇÕES nº 00055/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pelo Advogado da União Dr. Renato do Rego Valença.

Brasília, 19 de maio de 2022.

BRUNO

BIANCO LEAL

BRUNO BIANCO LEAL

Advogado-Geral da União

Assinado de forma digital
por BRUNO BIANCO LEAL
Dados: 2022.05.23 17:40:46
-03'00'