



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(Distribuição por prevenção ADI nº. 7155)

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público dotado de personalidade jurídica própria e forma Federativa, regulamentado pela Lei 8.906/94, com sede em Brasília/DF, no SAUS, Qd. 05, Lote 01, Bloco M, inscrito no CNPJ sob nº 33.205.451/0001-14, endereço eletrônico: *pc@oab.org.br*, **vem**, por seu Presidente e pelos advogados signatários, com instrumento procuratório específico incluso, amparado nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VII, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, inciso VII da Lei 9.868/99, **ajuizar** a presente

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

em face **do Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022, da Presidência da República** – que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021 – e **do Decreto nº 11.052, de 28 de abril de 2022**, que altera as Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

I. DA PRELIMINAR DE PREVENÇÃO

Preliminarmente, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB requer a distribuição por dependência desta petição inicial à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7155, proposta pelo Governador do Estado do Amazonas, em 02 de maio de 2022, cujo relator é o Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, o qual se tornará prevento para o julgamento de ambos os processos, nos termos do que dispõe o art. 69 do RISTF: “A distribuição da ação ou do recurso gera prevenção para todos os processos a ele vinculados por conexão ou continência”.

A causa de pedir desta ação direta de inconstitucionalidade possui conexão com a causa de pedir da ADI nº 7155, haja vista que ambas discutem a constitucionalidade do Decreto nº 11.052, da Presidência da República, o qual altera o Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, que aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, devendo os feitos serem reunidos para julgamento conjunto, a fim de que não sejam proferidas decisões conflitantes ou contraditórias.

II. DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A presente ação tem por objeto a análise da constitucionalidade do **Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022**, da Presidência da República – que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021 – e do **Decreto nº 11.052, de 28 de abril de 2022**, que altera as Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021. Eis a redação dos atos normativos impugnados:

DECRETO Nº 11.052, DE 28 DE ABRIL DE 2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, **caput**, inciso I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971,

DECRETA:

Art. 1º Fica alterada 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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO

CÓDIGO TIPI	ALÍQUOTA (%)
2106.90.10 Ex 01	0

DECRETO Nº 11.055, DE 28 DE ABRIL DE 2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, **caput**, inciso I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971,

DECRETA:

Art. 1º A Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, passa a vigorar na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º Ficam revogados, a partir de 1º de maio de 2022:

I - o Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022;

II - os art. 1º e art. 2º do Decreto nº 10.985, de 8 de março de 2022; e

III - o Decreto nº 11.047, de 14 de abril de 2022.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de maio de 2022.

Os atos impugnados, publicados no Diário Oficial da União (DOU), os quais seguem em anexo, reduzem as alíquotas da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), que haviam sido aprovadas pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, e deve produzir efeitos a partir de 1º de maio de 2022. A redução geral da alíquota do IPI é de 35% (vinte e cinco por cento) para a maioria dos produtos, bem como zera a alíquota para os concentrados de bebidas.

Ocorre que os atos impugnados incluíram produtos que são fabricados na Zona Franca de Manaus naqueles abrangidos pela redução do IPI, violando diversos preceitos constitucionais e em total descumprimento as promessas feitas pelo Presidente da República ao



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Governador do Estado do Amazonas¹. Assim, em que pese a redução do IPI ter sido adotada pelo Governo Federal sob o fundamento de aliviar a carga tributária e aumentar a geração de empregos no país, essa medida ocasionará graves prejuízos ao Estado do Amazonas, tendo em vista que a redução da alíquota do IPI para os produtos de outros Estados que são também fabricados na Zona Franca de Manaus tem como consequência necessária a perda de competitividade da região, a fuga de investimentos e o desemprego.

Isso porque o contexto da criação da Zona Franca de Manaus **consubstancia a intenção histórica de promover a soberania nacional (art. 1º, I) e consagrar os preceitos e objetivos fundamentais da garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III da CF)**, por meio da concessão de benefícios fiscais que fomentam a competitividade industrial das empresas ali estabelecidas. Por um lado, garantiu-se a ocupação e o desenvolvimento socioeconômico da região. Por outro, reduziu-se a disparidade econômica e social desta região em comparação com as regiões mais desenvolvidas do país, notadamente as Regiões Sul e Sudeste.

Adicionalmente, a criação da Zona Franca de Manaus também impulsionou o desenvolvimento nacional e efetivou os princípios da ordem econômica previstos no **artigo 170 da CF/88**, na medida em que o tratamento diferenciado para as empresas nacionais localizadas na Zona Franca de Manaus é fundamental para garantir a competitividade dos produtos nacionais em face dos produtos importados. Por um lado, garantiu-se a ocupação e o desenvolvimento socioeconômico da região. Por outro, reduziu-se a disparidade econômica e social desta região em comparação com as regiões mais desenvolvidas do país, notadamente as Regiões Sul e Sudeste.

Assim, a redução da alíquota do IPI de forma indiscriminada retira o incentivo para que a indústria e o comércio se desenvolvam na Zona Franca de Manaus, uma vez que eram, precisamente, os benefícios fiscais que tornavam a região atrativa para as empresas e as indústrias se instalarem. Como área de livre comércio, as indústrias da Zona Franca de Manaus gozam de incentivos fiscais, como a isenção total ou parcial de alguns impostos e contribuições federais, como é o caso do IPI, do imposto de importação, do imposto de renda e do PIS/PASEP. A criação do polo industrial, por sua vez, fomenta o comércio e a geração de empregos.

Nos termos do art. 1º do Decreto- Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus pode ser definida como:

¹ Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2022-03-10/zona-franca-manaus-reducao-ipi.html>> acesso em 23 abr. 2022.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

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

A redução desse pólo industrial coloca em risco o desenvolvimento econômico da região, tendo em vista que o objetivo da Zona Franca de Manaus é promover o desenvolvimento regional, a integração territorial e a geração de empregos, considerando que se trata de área geograficamente distante dos demais centros de produção e consumo do País. Assim, o ato impugnado, ao diminuir a alíquota do IPI para os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, desestimula que empresas e indústrias se mantenham na região, de forma que há risco iminente de que as empresas localizadas naquele polo migrem para localidades que apresentem melhores condições logísticas para escoamento da produção.

Importante destacar que, segundo dados da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, o Polo Industrial de Manaus possui aproximadamente 500 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos eletroeletrônico, bens de informática e duas rodas². Assim, dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022 provocarão gravíssimos prejuízos ao desenvolvimento econômico e social do Estado do Amazonas, com impacto gradual em diversos setores da sociedade. Nesse viés, estudo preliminar da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) aponta risco de comprometimento da arrecadação financeira da instituição neste ano, e como consequência, das atividades de ensino e pesquisa, uma vez que a universidade conta com financiamento de um fundo pago pelas empresas do Polo Industrial para a sua manutenção³.

À luz dessas considerações, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no exercício de sua prerrogativa de defesa da ordem constitucional (art. 103, VII, da CF), reforçada pela disciplina legal de suas elevadas finalidades institucionais (art. 44, I, do Estatuto da Advocacia e da OAB), comparece ao Excelso Supremo Tribunal Federal para pugnar pela declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do Decreto Federal nº 11.055, de 28.04.2022, a fim de excluir a sua aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, sob pena de violação aos arts. 40, 92 e 92-A, do ADCT da CF, 3º, incisos II e III, , 43, § 2º, inciso III, 151, inciso I, 165, §7º, 170, inciso VII, da CF.

² Disponível em: <<https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/o-que-e-o-projeto-zfm>> acesso em 24 abr. 2022.

³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/04/20/uea-preve-risco-em-orcamento-apos-decreto-do-ipi-que-ameaca-zona-franca-de-manau.shtml>> acesso em 23 abr. 2022.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

III. DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é instrumento de controle abstrato de atos normativos estaduais e federais, nos termos do art. 102, I, 'a', CF/88. Frise-se que, para o STF, é irrelevante a forma ou o nome do ato para se identificar se um ato normativo é primário ou secundário.⁴ O que importa, para a Corte Constitucional, é o verdadeiro conteúdo normativo do ato; se é genérico e abstrato, será considerado *ato normativo primário*, mesmo que se denomine decreto regulamentar, portaria ou aviso.

Neste viés, destacam-se inúmeros precedentes desse Excelso Supremo Tribunal Federal⁵ em ações de grande repercussão, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (com medida cautelar) nº 1.748/RJ, proposta pelo Procurador-Geral da República em face de Ato Normativo (o Aviso nº 227/1997) expedido pelo Corregedor-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que instituía a **figura do Promotor de Justiça *ad hoc***. Foi acolhido o argumento da representação da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, evidenciando-se que a forma escolhida pelo Corregedor – *Aviso* – nenhuma relevância tinha para qualificar o ato ou para impedir que este fosse tido como ato normativo primário⁶.

Em verdade, a jurisprudência consolidada ratifica a possibilidade de controle de constitucionalidade dos decretos editados pelo Presidente da República, conforme se observa no seguinte precedente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. DECRETO 1.719/95. TELECOMUNICAÇÕES: CONCESSÃO OU PERMISSÃO PARA A EXPLORAÇÃO. DECRETO AUTÔNOMO:

⁴ Nesta perspectiva, destaca-se o magistério do Ministro Luís Roberto Barroso: “Os atos normativos secundários, como decretos regulamentares, portarias, resoluções, por estarem subordinados à lei, não são suscetíveis de controle em ação direta de inconstitucionalidade. Não assim, porém, os atos normativos que, ostentando embora o nome ou a roupagem formal de ato secundário, na verdade pretendem inovar autonomamente na ordem jurídica atuando com força de lei”. (**O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 248).

⁵ “Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem afirmado que, para que determinado ato normativo possa ser impugnável por meio das ações do controle concentrado, deve se revestir de abstratividade e de generalidade suficientes para tanto, pelo que se afirma não caber ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos de efeitos concretos. Esse entendimento, inclusive, já foi aplicado a casos nos quais se impugnavam decretos legislativos editados por Assembleias Legislativas estaduais, como, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI 1.937-MC-QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2007; ADI 1.555, rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/1997; ADI 769-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ de 8/4/1993”. (STF, ADI 5184. Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Luiz Fux, Julg. 30/08/2019, Public. 16/09/2019).

⁶ Supremo Tribunal Federal, ADI 1.748/RJ, Rel. Min. Sidney Sanches, Medida Cautelar deferida – Votação unânime do Plenário do STF em 15/12/1997.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO. OFENSA AO ARTIGO 84-IV DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA. A ponderabilidade da tese do requerente é segura. Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (artigo 84-IV da CF/88). A Emenda Constitucional no 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei. Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. A Lei 9.295/96 não sana a deficiência do ato impugnado, já que ela é posterior ao decreto. Pela ótica da maioria, concorre, por igual, o requisito do perigo na demora. Medida liminar deferida.⁷

Pelo acima exposto, conclui-se que dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022, assumem a figura de um ato normativo primário e exorbitam sobremaneira os poderes normativos previstos no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, desafiando a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Contudo, caso o Tribunal não entenda pela adequação da via eleita, indica o Requerente a viabilidade do conhecimento da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com base no imperativo da fungibilidade, muitas vezes adotado pelo Excelso Pretório em casos limítrofes⁸, quando também atendidos os demais requisitos de cabimento da medida, como se mostra no presente caso, tendo em vista: (i) a existência de ato do Poder Público, consistente na edição dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022; (ii) a afronta a preceitos constitucionais consubstanciados no princípio da igualdade e no objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais; (iii) o atendimento do requisito da subsidiariedade, dada a inexistência de outro meio capaz de reparar as lesões apontadas.

Tratando-se o Requerente de legitimado universal, nos termos da ADI 3 (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.9.1992), e existindo incompatibilidade entre os dispositivos ora impugnados e a Constituição Federal de 1988, é perfeitamente admissível a fungibilidade da ação, se esse for o caso.

⁷ Supremo Tribunal Federal. **ADI 1435**. Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Julgamento: 07/11/1996, Publicação: 06/08/1999.

⁸ Vide ADI 4180-MC-REF (Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2010) e ADPF 72-QO (Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal pleno, DJ 2.12.2005), entre outros precedentes. São casos limítrofes aqueles que apresentam dúvida razoável quanto ao devido enquadramento jurídico do ato questionado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

IV. DO MÉRITO:

Como exposto, o Presidente da República editou os Decretos 11.052/2022 e 11.055/2022, que, em síntese, reduziram/zeraram definitivamente alíquotas do IPI, ocasionando impacto drástico na região da Zona Franca de Manaus - ZFM, e em total desconformidade com preceitos fundamentais da Constituição Federal, ensejando o ajuizamento da presente ADI com o objetivo de obter dessa E. Corte provimento que acautele o quanto determinado pelo Constituinte originário e concretize as disposições contidas na Carta da República.

Isso porque a norma ora impugnada viola preceitos fundamentais, notadamente o princípio da soberania nacional (**art. 1º, I**), bem como os objetivos fundamentais da República de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (**art. 3º, II e III**), desconsiderando ainda disposições contidas no **art. 151, I**, que trata da concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País, bem como o **art. 170, VII**, que coloca a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica.

Não sendo suficiente, a norma impugnada contraria expressamente o regramento contido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acerca da ZFM, notadamente os **artigos 40, 92 e 92-A**, que regulamentam o tratamento diferencial que deve ser conferido à região e já foi inclusive reconhecido e validado por esse Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, são inúmeras as violações ocasionadas pela edição do decreto, nos termos expostos a seguir.

IV. a. O contexto da criação da Zona Franca de Manaus e a violação ao princípio da soberania nacional

Inicialmente, é importante destacar o contexto socioeconômico e político na criação da Zona Franca de Manaus, o que apenas reforçará a inconstitucionalidade das alterações promovidas pelos Decretos nº 11.055/2022 e 11.052/2022.

O início do Século XX foi marcado por uma grande alteração da importância econômica do Estado do Amazonas no cenário nacional. No início daquele Século, o Estado do Amazonas auferiu níveis elevados de desenvolvimento, haja vista as receitas provenientes da exportação da borracha, que era o segundo produto da pauta exportadora brasileira, perdendo apenas para o café, o qual contava com incentivos e apoio do Governo Federal.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Vale dizer, apesar da importância da economia amazonense, os investimentos governamentais federais em tecnologia, infraestrutura e outros fatores importantes ao desenvolvimento socioeconômico eram praticamente todos concentrados na Região Sudeste do País, o que contribuiu ainda mais para as disparidades regionais já existentes à época.

Com o fim da Segunda Guerra, houve um rápido declínio da economia amazonense, haja vista que os Estados Unidos deixaram de comprar o excedente da produção de borracha brasileira e, ainda, houve o aumento da produção (oferta) deste item nos países asiáticos, o que derrubou os preços desta commodity.

Apesar das tentativas de resgatar a região do caos social, econômico e político no qual se via envolta, todas elas fracassaram. A sequência de desventuras econômicas na Amazônia em meados da década de 60 estava gerando uma série de problemas políticos e sociais, o que levou a uma insatisfação generalizada na população que, enfrentando desemprego e falta de condições de vida, começou a esvaziar a região.

Por meio da iniciativa do Deputado Federal do Amazonas, Francisco Pereira da Silva, foi proposta a Lei nº 3.173/1957 que criou o embrião da Zona Franca de Manaus⁹. A referida norma tinha por objetivo melhorar as condições de abastecimento da região, bem como melhorar o relacionamento com os países vizinhos, algo estrategicamente interessante no contexto da Guerra Fria e da busca pelo protagonismo regional dentro da América Latina.

Entretanto, essa iniciativa também não produziu efeitos na economia local e o processo de desocupação da região continuou a ocorrer nos anos seguintes.

Em paralelo, é importante mencionar que o país vivia uma fase de industrialização, que objetivava intensificar o processo de substituição de importação e incrementar o valor agregado na produção interna, cujo objetivo foi consagrado através do tratamento diferenciado do IPI para a Zona Franca de Manaus (conforme será abordado a seguir).

Haja vista a preocupação com a possível perda de soberania brasileira nas fronteiras e vislumbrando riscos militares, políticos e socioeconômicos causados por esse processo, sob o mote “integrar para não entregar”, o então presidente, General Humberto de Alencar Castelo Branco, optou por adotar medidas mais robustas para recuperar a economia regional de maneira efetiva, instituindo o “Plano Amazônia”.

⁹ Artigo 1º “Uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinadas tanto ao consumo interno da Amazônia como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Entre outras medidas, houve a edição do Decreto-Lei nº 288/1967, que instituiu diversos benefícios fiscais à Zona Franca de Manaus com o propósito de promover um centro industrial e desenvolver o interior da Amazonia¹⁰.

A **concessão de incentivos fiscais** tinha como objetivo a implantação de indústrias em Manaus e o barateamento da aquisição de bens duráveis de consumo pela população da Amazônia. O objetivo era intensificar a presença brasileira na Amazônia, com novas indústrias e com população atraída de outras partes do país.

A Zona Franca de Manaus não era uma peça isolada para a promoção da presença brasileira na Amazônia e, sim, parte integrante de uma estratégia nacional em busca de um projeto para o país. Nas palavras de José Seráfico e Marcelo Seráfico¹¹

“As expectativas de integração à nação e as ameaças, virtuais ou concretas, de internacionalização, são constantes na história da Amazônia. Pode-se mesmo dizer que a própria Zona Franca é um emblema dessas expectativas e ameaças. Considerando-se suas origens e história, porém, pode-se compreendê-la como um exercício de economia política dos governos brasileiros, inserido no processo de transformação de um modelo de desenvolvimento de capitalismo nacional em outro de capitalismo associado [...] A criação da Zona Franca de Manaus foi justificada pela ditadura militar com a necessidade de se ocupar uma região despovoada. Era necessário, portanto, dotar a região de “condições de meios de vida” e infra-estrutura que atraíssem para ela a força de trabalho e o capital, nacional e estrangeiro [...] De fato, sua criação e desenvolvimento sempre estiveram atrelados a circunstâncias político-econômicas locais, nacionais e mundiais.” (g.n.)

A preocupação em assegurar e viabilizar a ZFM resultou no artigo 40 do ADCT da CF/1988 que, não apenas manteve a ZFM, como alçou o seu regime jurídico a norma constitucional, resguardando a manutenção dos benefícios fiscais até o ano de 2073, conforme alteração do prazo promovida pela Emenda Constitucional (“EC”) nº 83/2014¹².

Nesse sentido, ilustrativo o entendimento consignado por esta e. Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) nº 310/AM, que questionava a validade (i) do Convênio ICMS nº 1/1990 que excluiu o açúcar de cana do benefício da não incidência de ICMS quando da

¹⁰ “Art. 1º - 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.”

¹¹ SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil. Estudos Avançados, Brasília, vol. 19, n. 54, Ago. 2005. P. 101

¹² “Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 92-A: ‘Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias’.”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

remessa para comercialização ou industrialização na zona franca de Manaus; (ii) do Convênio ICMS nº 2/1990 que fixou níveis de tributação na remessa de produtos industrializados semielaborados para o município de Manaus; e (iii) do Convênio ICMS nº 6/1990 que cancelou o benefício da manutenção de crédito resultante da não incidência do ICMS nas operações de remessa de mercadoria nacional para a ZFM. Nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, o quadro normativo pré-constitucional de incentivos fiscais à ZFM foi constitucionalizado, adquirindo, natureza de imunidade tributária durante o período estabelecido pela regra transitória disposta no artigo 40 do ADCT. Assim, os Ministros, por unanimidade, julgaram procedente a ADI para declarar a inconstitucionalidade dos convênios impugnados, pois contrários ao quadro normativo constitucionalizado pelo artigo 40 do ADCT.

Dessa forma, resta evidente que a ocupação e desenvolvimento da Região da Amazônia é **pressuposto indispensável para a consagração da soberania nacional**. Com efeito, o artigo 1º da CF/1988 assenta como um dos fundamentos do Estado brasileiro a sua soberania – que significa o poder político supremo dentro do território e, no plano internacional, no tocante às relações da República Federativa do Brasil com outros Estados soberanos.

Conforme visto acima, a ocupação da Região da Amazônia decorreu igualmente da necessidade de integrar um território chave do ponto de vista militar e socioeconômico, que representa 59% do território nacional¹³.

Vale lembrar que são constantes as ameaças de “Internacionalização da Amazônia”, que vêm sendo reiteradas ao longo das décadas pelos principais chefes de Estado do Mundo, vide a recente declaração de Emmanuel Macron, atual Presidente da França, que asseverou que “Associações, ONGs e atores, já há vários anos – por vezes alguns atores jurídicos internacionais – levantaram a questão para saber se podemos definir um status internacional da Amazônia.”¹⁴, o que torna imprescindível a ocupação e desenvolvimento permanente da Região.

Adicionalmente, é imperioso destacar que o programa de estímulo à ocupação da Zona Franca de Manaus produziu efeitos concretos. Em 1970, a população de Manaus era de 314.19715 habitantes. Atualmente, a população é de 2.255.90316 habitantes, o que perfaz um aumento de mais de 700% (setecentos por cento)

13 Site consultado em 24.04.2022: <https://imazon.org.br/imprensa/a-amazonia-em-numeros/#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20Legal%20abrange%2059,das%20florestas%20tropicais%20do%20mundo>.

14 Site consultado em 24.4.2022: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/08/26/macron-provoca-brasil-ao-citar-status-internacional-de-florestas/>

¹⁵ Site consultado em 24.4.2022: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>

¹⁶ Site consultado em 24.4.2022: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Portanto, verifica-se que a manutenção do programa de ocupação e desenvolvimento da Zona Franca de Manaus é um dos **pilares para a consagração da Soberania Nacional**, cuja relevância denota-se logo no primeiro artigo da Carta Magna.

Inclusive, o Colegiado deste Supremo Tribunal Federal (“STF”) já reconheceu o papel fundamental da Zona Franca de Manaus na preservação da Soberania Nacional quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.348, que declarou a inconstitucionalidade da MP nº 2.037-24/2000 que determinou a incidência do PIS e da Cofins sobre as receitas de vendas às pessoas estabelecidas na ZFM – in verbis¹⁷:

“(…) Em última instância, qual a razão de ser da Zona Franca de Manaus? Por que se investiu em região tão longínqua se tão próximo fervilham problemas e mais problemas? Porque, além do atendimento a comando constitucional no sentido da correção das desigualdades em todo o território brasileiro, o legislador sensibilizou-se pela necessidade de uma política demográfica mais eficaz, visando à proteção das fronteiras nacionais. É como se o legislador dissesse: fomos agraciados com esse imenso tesouro desguardado, exposto a toda sorte de cobiça; precisamos defendê-lo – e não há maior proteção, de acordo com a velha máxima popular – que o “olho do dono”. Decidiu-se, então, criar empregos – o melhor chamariz para assentar populações de maneira responsável, ou, no dizer dos economistas, “de forma sustentada”. Dando-se-lhes meios de se sustentarem, ao tempo em que guardariam a floresta amazônica – a maior reserva biológica do mundo –, também a preservariam, não sendo necessário dela se valerem para sobreviver.” (g.n.)

Adicionalmente, o contexto histórico também deixa evidente que a ocupação e desenvolvimento da Região da Amazônia visou reduzir as disparidades regionais existentes à época, consagrando objetivos fundamentais da República.

IV.b. O impacto do Decreto no Desenvolvimento Nacional Sustentável

No contexto da importância da ZFM para o Brasil e para o mundo, cabe aqui trazer à baila importantes considerações tecidas pela Comissão de Direito Tributário realizado na OAB, seccional Amazonas, em 26/04/2022, o qual segue anexo a essa inicial.

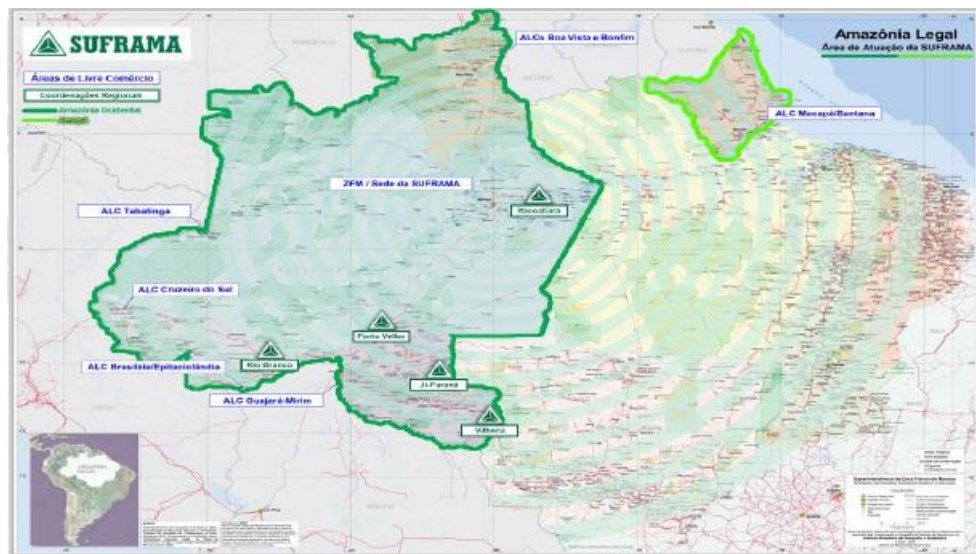
Para além dos impactos socio-econômicos já mencionados, o Decreto ora impugnado põe em xeque o desenvolvimento nacional sustentável.

¹⁷ ADI 2348 MC, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgada em 07/12/2000, DJ 07-11-2003



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

A Zona Franca de Manaus, bem como a Amazônia Ocidental, são áreas de abrangência e atuação da Suframa, autarquia federal que administra os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, das áreas de Livre Comércio e da Amazônia Ocidental.



: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/desenvolvimento-regional-1>

Como muito bem assentado, além do PIB e do desenvolvimento econômico, a Zona Franca de Manaus proporciona papel fundamental no desenvolvimento socioeconômico da região, alinhando-se à Agenda 2030 da ONU, que dispõe sobre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com o desafio de obtenção até 2030, entre eles a erradicação da pobreza, Fome zero e Agricultura Sustentável, Redução das Desigualdades Regionais, Ação Contra a Mudança Global do Clima, conforme dispõe as Nações Unidas Brasil:



Fonte: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

Nesse sentido, os objetivos 1, 2, 10 e 13, dispõem em seus objetivos:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente

2.a Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos

2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha

2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra

10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito

10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade

10.5 Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações

10.6 Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas

10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas

10.a Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC

10.b Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais

10.c Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*)

13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países

13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais

13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima

13.a Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível

13.b Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas

() Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima.*

O Brasil é signatário da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sendo tais objetivos pedra angular da própria Constituição Federal. A erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais por sua vez, consta como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no Art. 3º, III, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Noutro ponto, a própria carta Constitucional traz a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais, como um dos princípios norteadores da Ordem Econômica Nacional, nos termos do Art. 170, VI, VII da CF/88:

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:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Por todo o exposto, resta claro que ZFM proporciona o desenvolvimento sustentável na Amazônia, cumprindo fielmente com o disposto no art. 225, CF, promovendo o desenvolvimento econômico da região em conjunto com a preservação da Amazônia Ocidental e boa parte da Amazônia Legal, motivo pelo qual não pode ter sua função desvirtuada ou enfraquecida.

IV. c. O regramento constitucional que determina o combate a desigualdades sociais e econômicas entre as diferentes regiões – violação aos arts. 3º, II e III, 43, § 2º, III, 151, I, E 170 da CF/1988 E 40, 92 e 92-A do ADCT.

Conforme visto acima, com a decadência do ciclo da borracha, a economia amazonense voltou ao isolamento e estagnação, o que originou diversas tentativas fracassadas de desenvolvimento econômico e social da região, vide a criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia pela Carta Magna Pretérita¹⁸.

O Brasil é um país de dimensão continental, e por essa razão, extremamente múltiplo e heterogêneo, sendo certo que no território nacional coexistem realidades e estruturas muito distintas entre si. Por essa razão, dificilmente estratégias de âmbito nacional podem ser traçadas sem considerar as especificidades de cada região.

Essas diferenças se operam nos mais diversos níveis e basta uma consulta rápida aos índices e pesquisas realizados em diferentes localidades para constatar que existem muitos “Brasis” e que, mais do que diferentes entre si, eles estão separados por um grande abismo quando se trata do nível de qualidade de vida neles experimentado.

A Carta Constitucional de 1988 reflete essa preocupação logo em seu início, ao elencar os objetivos fundamentais da República e assim dispor:

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

(...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...)

A necessidade de promoção do desenvolvimento nacional já era percebida muito antes, sendo a desigualdade regional uma marca histórica a ser constantemente combatida, pois,

¹⁸ “Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 1966)”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

por diversas razões, as diferenças regionais promovem consequências drásticas. A redação impositiva (garantir, garantir, erradicar, promover) não deixam dúvidas **sobre a sua obrigatoria observância**.

A desigualdade econômica e social é facilmente constatável ao observarmos a renda *per capita* em cada Estado. Conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o rendimento médio nacional nominal em 2020 foi de R\$1.380,00 (mil trezentos e oitenta reais)¹⁹. Contudo, no Estado do Amazonas esse rendimento cai para R\$ 852,00 (oitocentos e cinquenta e dois reais), ou seja, uma redução de quase 40%. Essa queda é verificada não somente no Amazonas, mas em todos os Estados abrangidos pela Zona Franca de Manaus. Assim, Acre, Amapá, Roraima e Rondônia também possuem, quando comparados com a média nacional, rendimento cerca de 35% inferior²⁰.

Essa diferença de renda, por sua vez, evidencia menores índices de emprego nesses locais ou ainda a existência de empregos informais e subalternizados e, por consequência, a tendência a um fluxo migratório em busca de oportunidades e melhores condições de vida em outros locais, o que apenas amplia o problema em outras variáveis com impacto nacional.

Nesse cenário, é extremamente necessário dar concretude ao mandamento constitucional que preconiza o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades entre as regiões como um objetivo a ser perseguido pelo Estado brasileiro, visando o atendimento aos diversos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos.

Tendo em vista a amplitude e relevância dessas diretrizes constitucionais, verifica-se que o texto constitucional em diversas passagens visa **concretizar** esses objetivos fundamentais, a exemplo do **artigo 43, § 2º, Inciso III**, senão vejamos:

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

¹⁹ G1. 26 de janeiro de 2021. “ Renda domiciliar per capita caiu em 2020 para R\$ 1.380, dis IBGE. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/26/renda-domiciliar-per-capita-foi-de-r-1380-em-2020-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em 24 de abril de 2022.

²⁰ Essa discrepância assume outro patamar quando a comparação ocorre com as regiões que possuem maior rendimento. Em relação ao Distrito Federal, cuja renda mensal é de R\$ 2.475,00 (dois mil quatrocentos e setenta e cinco reais), a do Amazonas é de apenas 34%.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

O Constituinte cuidou ainda de tratar do tema em outros dispositivos, bem como de fornecer ferramentas que visam garantir a criação de políticas regionais visando à redução das disparidades regionais, concretizando assim o disposto no art. 3º da CF.

O art. 151, I autoriza a concessão de benefícios fiscais para regiões específicas, reconhecendo a importância da medida para a promoção do desenvolvimento econômico. **O art. 170**, por sua vez, trata dos princípios da ordem econômica elenca em seu rol a **redução das desigualdades regionais e sociais**²¹. Veja-se:

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;

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:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

²¹ A Constituição traz, ainda, no art. 165 o orçamento como uma ferramenta de redução de desigualdades, ao dispor que as leis orçamentárias terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Um dos fatores que historicamente contribuem para a desigualdade que marca o país é a forma como ocorreu a ocupação do território e a concentração industrial em determinadas áreas. As regiões oeste e norte tiveram ocupações e processos de industrialização que podem ser classificados como tardias em relação a outras regiões, o que impactou profundamente e de forma negativa o desenvolvimento desses locais e a qualidade de vida de suas populações.

Importante ressaltar que a criação e instituição Zona Franca de Manaus foi um importante marco nessa busca para reduzir as desigualdades regionais, a partir de um modelo de desenvolvimento econômico que viabilizasse uma base industrial e promovesse integração produtiva e comercial na região, que, por diversas razões históricas e geográficas, era preterida pelas indústrias e classificada como remota pelo mercado consumidor brasileiro.

Assim, embora se questione a baixa densidade normativa desses dispositivos (artigo 3º, II e III da CF/1988), é fato incontroverso que a Zona Franca de Manaus, conferiu concretude e operacionalidade dessas normas, tendo o artigo 40 do ADCT estabelecido efetiva limitação ao poder de tributar conforme reiteradamente reconhecido por este c. Tribunal (e.g., ADI 310/AM, Medida Cautelar na ADI 2.348).

ADCT

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

De modo geral, uma zona franca é uma área de livre importação e exportação, que goza de incentivos fiscais e especiais concedidos com a finalidade de incentivar o estabelecimento de indústrias no local e, assim, estimular o desenvolvimento da região. O polo industrial de Manaus é um caso de sucesso que se aprimorou desde a implantação da ZFM e, segundo dados do SUFRAMA, é responsável por gerar mais de meio milhão de empregos.

Esse E. Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar a questão, quando do julgamento do AI 630997 e assim se manifestou acerca do tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

INSTRUMENTO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O decreto n. 420/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas --- incentivo fiscal --- visando dar concreção ao preceito veiculado pelo artigo 3º da Constituição, ao objetivo da redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I da Constituição. 2. A alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedente. 3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 630997 AgR, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 24/04/2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00107 EMENT VOL-02276-37 PP-07547)

Outrossim, o regime constitucional tem permitido significativas consequências fenomênicas. Em estudo promovido pela Fundação Getúlio Vargas (“FGV”), verificou-se que a Zona Franca de Manaus efetivamente contribuiu para a diminuição da desigualdade regional²². De acordo com o referido estudo, “A ZFM promoveu o crescimento da renda per capita acima da média nacional; em 2010, a renda per capita do São Paulo (R\$30 mil) era 1,8 vezes maior do que a do Amazonas (R\$17 mil). Em 1970, no começo da ZFM, a renda per capita de São Paulo (R\$17,4 mil) era 7 vezes maior do que a do Amazonas (R\$2,4 mil). Houve, assim, relevante redução da diferença de renda per capita entre o Amazonas e os estados mais ricos do país”.

Importante destacar que, embora não tenha sido criada com essa finalidade, a ZFM também possui um importante papel na redução do desmatamento na Amazônia, pois promove uma concentração de atividades econômicas no polo industrial, favorecendo a concentração populacional no centro urbano e evitando que os indivíduos se envolvam em atividades como grilagem de terras e extração ilegal de madeira.

Conforme a Nota Técnica da Comissão de Direito Tributário da seccional da OAB Amazonas, o estudo denominado Instrumentos Econômicos para a Proteção na Amazônia²³ considera que o Polo Industrial de Manaus - PIM consiste na principal atividade econômica do

²² Site consultado em 24.4.2022: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf

²³ Alexandre Almir Ferreira Rivas, José Aroudo Mota, José Alberto da Costa Machado. Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Pólo Industrial de Manaus / . -- 1. ed. -- Curitiba : Editora CRV, 2009. Co-Editora: PIATAM



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Estado do Amazonas, de forma que tem relação direta com o Produto Interno Bruto do Estado. Desse modo, qualquer política que afete negativamente o PIM tem como consequência o aumento do nível de pobreza da população e a degradação ambiental:

Sendo o PIM, a principal atividade econômica do Amazonas, por algum motivo viesse a ser atingido por uma situação ou política adversa, o Produto Interno Bruto do Estado seria drasticamente afetado. Isso já ocorreu, em certa medida, em 1996. Considerando-se que no curto/médio prazos a população do Estado não mude rapidamente, uma diminuição do PIB implicaria em diminuição da renda agregada e consequentemente um maior nível de generalização da **pobreza**. Como as pessoas reagem a incentivos e pensam na margem, a primeira ação a ser feita seria **utilizar os recursos naturais** que são relativamente mais baratos, o que estimularia a **degradação ambiental**. Esse comportamento é capturado nos modelos testados. (MOTA e MACHADO, 2009, p. 173)

Segundo o estudo, sem o PIM a taxa de desmatamento aumentaria em 77,2%. Ou seja, a ZFM cumpre com o disposto no art. 225, da Constituição Federal, ao promover o desenvolvimento econômico da região em conjunto com a preservação da Amazônia. Ademais, não podemos deixar de mencionar o caráter transnacional da Amazônia, pois, ao falar de Amazônia, não está se falando somente da Amazônia Legal, Ocidental, Região Norte ou de Brasil, mas sim, da preservação do meio ambiente sustentável de caráter global.

De fato, é fácil concluir que o melhor equilíbrio econômico da região propicia que haja maior conservação e preocupação ambiental²⁴. E ainda que seja um benefício indireto, essa questão foi levada em conta e utilizada como argumento para o Congresso Nacional aprovar a extensão da ZFM por mais 50 anos.

Em virtude de sua previsão e regramento constitucional, as prorrogações do polo industrial devem ocorrer por meio de propostas de emenda à constituição. Inicialmente fixado o modelo por 25 anos pelo art. 40, sobreveio a EC n. 42 que acrescentou 10 anos e em 2014 foi aprovada a prorrogação por mais 50 anos, de modo que atualmente, a instituição e continuidade da Zona Franca de Manaus está garantida até 2073.

ADCT

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)

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 05.08.2014)

²⁴ Nesse ponto, cabe destacar que a Constituição Federal também preconiza o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225, in verbis: 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. (...)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Na ocasião, o deputado responsável por relatar a proposta na Câmara afirmou que "A aprovação com larga maioria nas duas casas demonstra que todos os parlamentares reconheceram a importância da Zona Franca de Manaus para impulsionar o crescimento econômico, o respeito à floresta e para dar tranquilidade para que o povo da Amazônia possa continuar trabalhando e contribuindo para o desenvolvimento do País"²⁵. Também foi destacado, na mesma oportunidade, a geração de empregos e garantia de subsistência das mais de 500 mil pessoas que trabalham direta ou indiretamente na ZFM.

A prorrogação por mais 50 anos foi medida acertada, pois, ainda que os resultados e sucesso da seja evidentes, permanece válido o argumento que fundamentou a implementação lá em 1957, qual seja o de que a região enfrenta um isolamento não apenas do ponto de vista territorial, como também geográfico em uma perspectiva ampla, considerando as dificuldades logísticas de integração da região.

Conclui-se que não somente a Constituição Federal de 1988 em sua redação original recepcionou o modelo de desenvolvimento econômico instituído com a Zona Franca de Manaus, como, posteriormente, o constituinte derivado compreendeu ser primordial garantir sua manutenção por mais algum tempo, considerando, sobretudo, o alcance social e os impactos econômicos benéficos.

O fim do tratamento diferenciado da Zona Franca de Manaus vai de encontro com as diretrizes contidas no artigo 3º, inciso II e III, 43, § 3º, inciso III, 151, inciso I, e 170 da CF/1988, que visam assegurar a redução das desigualdades regionais.

Isso porque a redução das vantagens da Zona Franca de Manaus tornará o benefício remanescente insuficiente para atrair e/ou manter as empresas localizadas nesta região, haja vista a distância desta localidade em face dos grandes centros consumidores localizados nas Regiões Sul e Sudeste do país, que já ostentam condição socioeconômica bastante favorecida em comparação com os demais Estados da Federação Brasileira.

Nesses termos, revela-se extremamente importante que o regime diferenciado tributário que autoriza a concessão de benefícios fiscais na área da ZFM seja resguardado por essa Suprema Corte, sendo certo que os Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022, ora impugnados, inviabilizam a manutenção do projeto de desenvolvimento econômico

²⁵ Portal de Notícias da Câmara. 05 de agosto de 2014. Congresso promulga prorrogação da Zona Franca de Manaus até 2071. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/438935-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DA-ZONA-FRANCA-DE-MANAUS-ATE-2073>>. Acesso em 25 de abril de 2022.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

constitucionalmente assegurado. Como demonstrado, o constituinte derivado reafirmou a importância da ZFM em duas oportunidades, não podendo agora ser enfraquecida por uma norma que não se atentou aos preceitos fundamentais que determinam a redução das desigualdades socioeconômicas, objetivo fundamental da República.

IV) d. IPI e Zona Franca de Manaus: da finalidade extrafiscal do imposto e sua função de importante instrumento na redução das desigualdades regionais

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência da União, está previsto no artigo 153 da Constituição Federal de 1988 e incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros.

Suas disposições estão regulamentadas pelo Decreto 7.212/2010, o qual prevê, preliminarmente, o seguinte:

Art. 2º. O imposto incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros, obedecidas as especificações constantes da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI (Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, art. 1º , e Decreto-Lei nº 34, de 18 de novembro de 1966, art. 1º).

Parágrafo único. O campo de incidência do imposto abrange todos os produtos com alíquota, ainda que zero, relacionados na TIPI , observadas as disposições contidas nas respectivas notas complementares, excluídos aqueles a que corresponde a notação “NT” (não tributado) (Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, art.6º).

Art. 3º. Produto industrializado é o resultante de qualquer operação definida neste Regulamento como industrialização, mesmo incompleta, parcial ou intermediária (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, art. 46, parágrafo único , e Lei nº 4.502, de 1964, art. 3º)

Consoante já aduzido, a Zona Franca de Manaus, por sua vez, foi criada pela Lei nº 3.273/57. Posteriormente, o Governo Federal editou o Decreto-Lei nº 288/1967, ampliando o modelo e estabelecendo que a Zona Franca de Manaus seria uma área de livre comércio, conforme dispõe seu art. 1º:

Art. 1º 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** (grifamos).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Tem-se, portanto, que a Zona Franca foi criada com o objetivo de promover o desenvolvimento da Amazônia, fomentando a formação de um centro industrial e comercial na região. Com isso, os habitantes da localidade possuem alternativas econômicas para não precisarem utilizar, de forma devastadora, os recursos ambientais ou emigrarem.

Em consonância com a finalidade precípua da Zona Franca de Manaus, o Decreto 7.212/2010, ao dispor sobre os regimes fiscais regionais para incidência do IPI, prevê o que se segue:

Art. 81. São isentos do imposto (Decreto-Lei n o 288, de 28 de fevereiro de 1967, art. 9º, e Lei n o 8.387, de 1991, art. 1º):

I - os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, destinados, ao seu consumo interno, excluídos as armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros;

(...)

Art. 82. Os bens do setor de tecnologias da informação e comunicação industrializados na Zona Franca de Manaus por estabelecimentos com projetos aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA ficam isentos do imposto na forma prevista nos incisos I e II do caput do art. 81, desde que atendidos os requisitos previstos neste artigo (Lei n o 8.387, de 1991, art. 2º, caput e § 2º-A). (Redação dada pelo Decreto n o 10.668, de 2021)

§1º **Para fazer jus à isenção de que trata o caput , as empresas fabricantes de bens de informática deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa e de desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia, conforme definido em legislação específica** (Lei n o 8.387, de 1991, art. 2º, §§ 3º, 4º, 13 a 15 e 19, Lei n o 10.176, de 2001, art. 3 o , Lei n o 10.664, de 22 de abril de 2003, art. 2 o , Lei n o 10.833, de 2003, art. 21 , Lei n o 11.077, de 30 de dezembro de 2004, arts. 2 o e 5º, e Lei n o 11.196, de 2005, art. 128).

§1º **Para fazer jus à isenção de que trata este artigo, as empresas fabricantes de bens de tecnologias da informação e comunicação deverão investir, anualmente, em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação a serem realizadas na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá,** conforme definido no Decreto n o 10.521, de 15 de outubro de 2020, e em legislação complementar (Lei n o 8.387, de 1991, art. 2º, § 3º, § 4º, § 13 a § 15 e § 19). (Redação dada pelo Decreto n o 10.668, de 2021)

Como se nota da simples leitura de ambas as normativas, a isenção da cobrança de IPI assume, face à Zona Franca de Manaus, nítido caráter extrafiscal, consubstanciando-se num importante mecanismo de combate às disparidades sociais e econômicas que assolam a região norte do país, justamente porque cria benefícios às empresas que lá instalam suas indústrias, gerando empregos e rendas na região.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Ao criar incentivos fiscais para a região, o norte do país torna-se competitivo economicamente, ao que promove-se seu desenvolvimento.

Além disso, revela-se também como importante instrumento de proteção ambiental, na medida em que somente fazem jus ao benefício fiscal empresas fabricantes que invistam em desenvolvimento na região, o que viabiliza uma alternativa ao desmatamento, dado que a criação de um polo industrial em Manaus permitiu que as pessoas tivessem emprego e não precisassem explorar, de forma desordenada, os recursos naturais existentes principalmente no interior no Estado.

De pronto, cabe ressaltar o entendimento pacífico desta Corte, que por reiteradas vezes já se posicionou atestando a constitucionalidade da Zona Franca de Manaus e a não violação do princípio da uniformidade geográfica/tributária prevista no art. 151, I, CF/88 (RE 1023434 RG; ADI 2348 MC; ADI 310).

Conforme nos leciona o doutrinador e juiz federal Márcio André Lopes Cavalcante acerca do tema²⁶, “segundo o princípio da uniformidade geográfica, também chamado de princípio da não-discriminação tributária ou da defesa da identidade de alíquotas, os tributos federais deverão ser uniformes em todo o território nacional. Trata-se de previsão expressa do art. 151, I, da CF/88:

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;

A Zona Franca de Manaus não viola esse princípio porque se enquadra na parte final do inciso I do art. 151, ou seja, **a concessão dos incentivos tem por objetivo desenvolver uma região do País que precisa de um tratamento diferenciado em razão de suas peculiaridades geográficas.**

Além disso, quando a CF/88 foi editada, a Zona Franca de Manaus (que já existia desde 1957) foi incluída no art. 40 do ADCT, também já mencionado, o qual repisa-se em razão de sua destacada importância:

²⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Empresas que adquirem insumos, matéria prima e material de embalagem de indústrias da ZFM possuem direito ao creditamento de IPI mesmo que a venda tenha ocorrido sob o regime de isenção.* Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/4c7958ae576e324677837d348a133102>>. Acesso em: 25/04/2022.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

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

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

O legislador constituinte optou por essa medida para que não houvesse dúvidas de que ela está de acordo com o princípio da uniformidade geográfica ou uniformidade tributária[1]”.

Assim, a Zona Franca de Manaus é constitucional porque foi mantida pela própria CF/88 (art. 40 do ADCT) e também porque se enquadra na parte final do art. 151, I. Inobstante sua constitucionalidade, a Zona Franca é temporária, e a intenção do legislador foi a de que, gradualmente, a região passasse a se desenvolver e não mais dependesse dos incentivos fiscais.

Ocorre que tal fato ainda não ocorreu e, em virtude disso, o prazo de duração da ZFM foi prorrogado por mais 50 anos pela EC 83/2014, e irá durar até o ano de 2073.

No que se refere especificamente ao IPI, embora a CF preveja que o imposto será não cumulativo (art. 153, § 3º, inciso II), ao julgar o RE 592891/SP, sob o regime de repercussão geral, a Corte firmou o seguinte posicionamento (Tema 322):

Há direito ao creditamento de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na entrada de insumos, matéria-prima e material de embalagem adquiridos junto à Zona Franca de Manaus sob o regime da isenção, considerada a previsão de incentivos regionais constante do art. 43, § 2º, III, da Constituição Federal, combinada com o comando do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

STF. Plenário. RE 592891/SP, Rel. Min. Rosa Weber e RE 596614/SP, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ ac. Min. Edson Fachin, julgados em 24 e 25/4/2019 (repercussão geral) (grifamos).

Na ocasião, a Corte considerou que embora a regra geral seja a não cumulatividade, nos termos do art. 153, § 3º, II, da Constituição Federal, com relação à Zona Franca de Manaus, seria devido o aproveitamento de créditos de IPI, porquanto há na espécie exceção constitucionalmente justificada à técnica da não cumulatividade.

Este importante e acertado posicionamento se coaduna com a finalidade teleológica da Zona Franca de Manaus: **transformar a região num polo industrial efetivamente atrativo em comparação às demais regiões do país**, que já dispõem de características próprias



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

(centralidade dos centros de distribuição, excedente de mão de obra e afins) que as tornam efetivamente competitivas.

Não por outro motivo a Zona Franca de Manaus é inquestionavelmente uma exceção ao previsto na Súmula Vinculante n. 58, a qual dispõe que “inexiste direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade (Aprovada em 24/04/2020)”.

Como regra geral, no caso de tributo não cumulativo, quando a operação anterior é isenta, não existe realmente direito de crédito em favor do adquirente. Isso porque, segundo a técnica da não cumulatividade, prevista no art. 153, § 3º, II, da CF/88, somente é possível creditar o imposto que foi cobrado na operação anterior. Se não foi cobrado imposto (por ser isento), não é possível creditamento.

No entanto, com relação à Zona Franca de Manaus, é devido o aproveitamento de créditos de IPI mesmo se a operação anterior é isenta. Isso porque há, neste caso, uma exceção constitucionalmente justificada à técnica da não cumulatividade (art. 153, § 3º, II), que legitima o tratamento diferenciado e que reafirma a especificidade da Zona Franca de Manaus.

Em seu voto, a Min. Rosa Weber, relatora da ação, considerou que o tratamento tributário diferenciado da Zona Franca de Manaus tem como fundamento a igualdade, porquanto busca “desigualar juridicamente uma situação fática desigual para realizar, assim, a igualdade”. Para a Relatora, “a criação e manutenção da Zona Franca de Manaus não deixa de traduzir, instrumento afirmativo voltado, exatamente, à redução de igualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF), concretizando em certa medida o próprio princípio isonômico (art. 5º, I, da Lei Maior)”.

A Ministra acrescentou ainda que a desoneração tributária da Zona Franca de Manaus não pode ser vista como um benefício em prol apenas da região, mas sim do próprio país como um todo:

O federalismo, enquanto unidade nacional, determina a equalização das assimetrias. A força do pacto federativo é evidenciada no artigo 60, §4º da Constituição, que inclui a federação como cláusula pétrea. O tratamento constitucional diferenciado para Zona Franca de Manaus é uma manifestação do pacto federativo e, com isso, a isenção do IPI direcionada para Zona Franca, mantida pela Constituição, é uma isenção em prol do federalismo.

O fato de o constituinte originário se ocupar da peculiaridade dos benefícios fiscais para Zona Franca de Manaus reflete a união de todo o Brasil em prol do desenvolvimento do país através da neutralização das assimetrias.

Nesse sentido, o voto relator destacou a necessidade de que os benefícios fiscais direcionados à Zona Franca sejam interpretados da maneira mais abrangente possível, a fim de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

neutralizar as desigualdades regionais existentes e dar máxima efetividade aos incentivos fiscais, como forma de potencializar o desenvolvimento regional e nacional:

Desse modo, o constituinte – atento para a realidade brasileira e para a carência da região amazônica -, manteve o tratamento fiscal diferenciado para Zona Franca de Manaus, reconhecendo a necessidade de uma sistematização própria: os incentivos fiscais para esta área devem ser potencializados em prol do desenvolvimento da região e, com isso, da nação como um todo. Logo, a interpretação dos benefícios fiscais direcionados para Zona Franca é ampla, ou seja, o mais abrangente possível para neutralizar as desigualdades existentes.

(....)

Os incentivos fiscais atinentes à Zona Franca de Manaus encampados pela Constituição, como visto, são incentivos fiscais específicos para uma situação peculiar: neutralizar as desigualdades em prol do desenvolvimento do país, do fortalecimento da federação e da soberania nacional. Logo, não podem ser interpretados restritivamente. A isenção fiscal em jogo é uma isenção especial: isenção federativa e por isso, diante dela, a vedação do creditamento não encontra espaço para ser aplicada.

Novamente, cabem aqui considerações feitas pelo doutrinador e juiz federal Márcio André Lopes Cavalcante acerca da ZFM, ao que pontua que, “à luz de uma hermenêutica constitucional de índole sistemática, essa exceção se justifica pela conjugação de diversos dispositivos constitucionais que, interpretados no seu conjunto como um sistema e somados com a legislação infraconstitucional, admitem tal exceção. Há um arcabouço de múltiplos níveis normativos com vista a estabelecer uma importante região socioeconômica, por razões de soberania nacional, inserção nas cadeias globais de consumo e de produção, integração econômica regional e redução das desigualdades regionais e sociais em âmbito federativo.

A interpretação mais consentânea com a Constituição é a que reconhece esse tratamento favorecido à ZFM, ao lado do princípio que estimula, nas interpretações constitucionais, a redução das desigualdades regionais, por se tratar de uma alternativa econômica dentro de um Estado distante, de difícil acesso. Sem algum tipo de incentivo, essa região não teria nenhuma condição de ser competitiva no plano nacional.

A exegese dos benefícios fiscais direcionados para a Zona Franca deve ser ampla, o mais abrangente possível, para neutralizar as desigualdades existentes e dar máxima efetividade aos incentivos fiscais, como forma de potencializar o desenvolvimento da região.

O art. 40 do ADCT não beneficiou a região como uma mera formalidade, mas sim



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

representou um programa que encabeça uma realidade normativa e material caracterizada pela manutenção da área de livre comércio com seus incentivos fiscais (ADI 2348).

A despeito da ressignificação constitucional da Zona Franca de Manaus no curso de décadas da história republicana, a sua relevância persiste, conforme se depreende das Emendas Constitucionais 42/2003 e 83/2014.

A opção do legislador constituinte em assegurar-lhe um regime jurídico diferenciado até o ano de 2073, perpassando gerações, reflete que o projeto tem desempenhado o seu papel, que vai além do desenvolvimento regional, como centro industrial, comercial e agropecuário, que se soma aos demais parques econômicos do Brasil, verdadeiro motor do crescimento do País.

Cumprindo, assim, à Zona Franca, por um lado, seu relevante papel de promover a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como, por outro, de colaborar com a preservação da soberania nacional, auxiliando na defesa do território brasileiro pela ocupação física diária de sua geografia, cujas riquezas e importância são reconhecidas internacionalmente²⁷.

Tendo todo esse cenário em vista, resta claro que a edição dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022, sem ressalvas a insumos e mercadores produzidos na ZFM, causa prejuízos incalculáveis ao Estado do Amazonas e demais cidades da região Norte, gerando consequências nefastas às indústrias ali instaladas e a sua população, desvirtuando a intenção do legislador constituinte reformador quando da edição do art. 40 do ADCT.

IV) e. Os incentivos fiscais concedidos à ZFM e a ineficácia do incentivo com a redução do IPI

Conforme visto acima, a Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e de exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de promover o desenvolvimento regional, através da criação de 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, conforme estabelecido no artigo 1º, do Decreto-Lei nº 288/67, artigo 1º do Decreto-Lei nº 356/68, bem como o artigo 504 do Decreto nº 6.759/09.

²⁷ Idem.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Neste contexto, a Zona Franca de Manaus compreende um complexo sistema fiscal com benefícios fiscais federais para (i) Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”); (ii) Imposto de Importação (“I.I.”); e (iii) o Programa de Integração Social (“PIS”) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (“COFINS”).

Com relação ao IPI, há a previsão para a sua isenção (i.1) na importação de mercadorias do exterior²⁸; (i.2) na venda de mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus²⁹ e (i.3) na compra de mercadorias de outras regiões por empresas situadas no Polo Industrial de Manaus (“PIM”) ³⁰.

Evidentemente, a relevância dos incentivos fiscais de IPI na Zona Franca de Manaus depende da alíquota do IPI nas demais partes do território nacional para cada um dos produtos.

Para os produtos que possuem a previsão de uma alíquota mais elevada de IPI, o benefício da Zona Franca de Manaus (isenção) tende a ter um efeito de redução da carga tributária mais significativo e produzir um efeito indutor mais relevante para que as empresas se instalem Zona Franca de Manaus.

Por outro lado, nos casos em que as alíquotas de IPI são mais baixas ou não tributos, a relevância deste imposto é praticamente inexistente para atrair as indústrias para se implantarem na Zona Franca de Manaus. **Em outras palavras, o mecanismo de incentivos da Zona Franca de Manaus depende da política nacional do IPI para o restante do território brasileiro.**

Assim, se o Governo Brasileiro mantiver a redução da alíquota do IPI, nos termos da atual redação do Decreto nº 11.407/2022 – sem qualquer exceção para os bens produzidos na Zona Franca de Manaus - tornará sem efeito a política de desenvolvimento regional e redução de desigualdade.

Neste contexto, como já mencionado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.891-RG (Tema 322), reconheceu a necessidade de tratamento diferenciado para as empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, a fim de garantir a realização de diversos preceitos constitucionais.

²⁸ Art. 3º do Decreto-Lei nº 288/67 e Art. 81, inciso III Decreto 7.212/2010

²⁹ Art. 9º 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.

³⁰ Art. 84. A remessa dos produtos para a Zona Franca de Manaus far-se-á com suspensão do imposto até a sua entrada naquela área, quando então se efetivará a isenção de que trata o inciso III do art. 81



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

É importante mencionar que a necessidade de preservação de um tratamento diferenciado para a Zona Franca de Manaus não é recente e já foi consignada expressamente na ADI nº 2.348 mencionada acima. Confirma-se trecho do voto do Min. Marco Aurélio:

[...] Parece insofismável a conclusão de que se afigura um verdadeiro contra-senso abandonar a região à própria sorte e isso ocorrerá caso as vantagens previstas no campo fiscal tornem-se comuns a todo o País. (g.n.)

Ademais, conforme visto acima, é importante reiterar que a isenção do IPI para os bens fabricados na Zona Franca de Manaus também é um mecanismo de defesa da indústria nacional contra a concorrência de indústrias estrangeiras.

Em conjunturas em que as indústrias locais não conseguem concorrer com a indústria estrangeira, haja vista o Custo Brasil (gargalos na infraestrutura, mão de obra e custo na energia) o aumento das alíquotas do IPI para o restante do território nacional pode fazer com que a importação de produtos do estrangeiro torne o produto mais caro do que o produzir na Zona Franca de Manaus.

Neste momento, cumpre afastar eventual argumentação de que a manutenção dos demais benefícios fiscais seria suficiente para a manutenção e o desenvolvimento da região.

Isso porque, os demais benefícios produzem poucos efeitos práticos para justificar a manutenção das empresas na Zona Franca de Manaus, uma vez que o sistema não cumulativo do PIS/COFINS garante direito ao crédito do tributo despendido e o Imposto de Importação apenas não é suficiente para compensar os custos de frete para os principais centros consumidores do país localizados nas Regiões Sul e Sudeste.

Com relação ao PIS/COFINS, as Leis 10.637/02 e 10.833/03 previram a aplicação de alíquotas diferenciadas de PIS e COFINS sobre as receitas auferidas por empresas localizadas na Zona Franca de Manaus com a venda de bens produzidos dentro da referida área.

Como é de conhecimento, as empresas localizadas nas demais regiões do território nacional e enquadradas no regime não-cumulativo de apuração do PIS/COFINS, estão sujeitas ao recolhimento destas contribuições com a aplicação da alíquota de 9,25%. Caso estejam enquadradas no regime cumulativo, sujeitam-se à aplicação da alíquota de 3,65% sobre as suas receitas.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

As empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus sujeitam-se a um sistema de alíquotas diferenciadas dependendo do destinatário de suas operações: **(i)** nas vendas realizadas a empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus, sujeitas ao regime não-cumulativo, aplica-se a alíquota reduzida de 3,65% e apura-se um crédito pelo adquirente de 5,60%, gerando uma redução na carga tributária de 1,95%, sobre o valor das vendas realizadas pelas empresas localizadas na ZFM; **(ii)** nas vendas realizadas para empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus, que apurem o Imposto de Renda pelo Lucro Real e que estão enquadradas no regime cumulativo, aplica-se a alíquota de 7,3%, e apura-se um crédito de 9,25%.

Por outro lado, a suspensão do PIS/COFINS na importação não traz grandes impactos na redução da carga tributária. Isso porque as empresas localizadas nas demais partes do território brasileiro, que estão sujeitas ao regime não-cumulativo possuem direito ao crédito em relação às contribuições efetivamente pagas na importação dos bens.

Nestas situações, em que a maior parte do PIS/COFINS-importação é recuperável, a redução a zero das alíquotas para as empresas estabelecidas na ZFM tem mero efeito de diferimento das contribuições, não significando uma efetiva renúncia fiscal.

No que tange ao Imposto de Importação, o Decreto-Lei 288/67 prevê a isenção do Imposto de Importação na importação de produtos estrangeiros destinados ao seu uso e consumo na ZFM ou na industrialização por empresas estabelecidas na referida área.

Caso os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus saiam para qualquer ponto do território nacional, ficam sujeitos à exigibilidade do Imposto de Importação relativo a matérias primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados, mediante a aplicação do coeficiente de redução de 88%.

Diante do exposto, conclui-se que as alterações promovidas pelo Decreto nº 11.407/2022 eliminam o mais importante benefício fiscal da Zona Franca de Manaus, uma vez que os benefícios fiscais do I.I. e PIS/COFINS são insuficientes para justificar a manutenção do empreendimento industrial nesta localidade em face dos dispêndios incorridos com frete até os maiores mercados consumidores localizados nas Regiões Sul e Sudeste do País.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

V. DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos autorizadores da concessão de medida cautelar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, de modo a justificar a suspensão imediata da eficácia do Decreto nº 11.052 e 11.055, ambos de 28 de abril de 2022 aos produtos fabricados pelas indústrias sediadas na Zona Franca de Manaus.

Conforme preconizado no art. 10 da Lei 9.868/99, é possível a concessão de medida liminar quando evidenciados o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, bem como diante da irreparabilidade do dano.

No caso em apreço, mostra-se configurado o *fumus boni iuris* em função da evidente verossimilhança das alegações de mérito, pela demonstração de incompatibilidade entre o ato impugnado e os mandamentos expressos da Constituição Federal. Conforme amplamente demonstrado, os Decretos impugnados esvaziam o conteúdo dos artigos 40, 92 e 92-A do ADCT da Constituição Federal, os quais dispõem que a Zona Franca de Manaus é área de livre comércio dotada de benefícios tributários diferenciados, assim garantidos como forma de fomentar o desenvolvimento social e econômico da região e promover a igualdade. Nesse viés, o ato impugnado, ao retirar da Zona Franca de Manaus a vantagem para que empresas se instalem e permaneçam na região, viola o artigo 1º, I, 3º, incisos II e III, art. 43, § 2º, inciso III, art. 151, inciso I, art. 165, §7º e art. 170, inciso VII, da CF.

Com efeito, o Requerente demonstrou que a diminuição dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus diminui a atratividade do incentivo fiscal da região, o que implicará na migração das empresas ali instaladas para regiões próximas aos grandes centros consumidores localizados nas Regiões Sul e Sudeste do País, que já possuem elevado grau de desenvolvimento socioeconômico em comparação com o resto do País, o que vai de encontro com as disposições do artigo 3º, inciso III, 43 e 151, inciso I, da CF/1988.

Por consequência, o Requerente também logrou êxito em demonstrar que a migração das empresas ali instaladas ocasionará a desocupação da região, o que traz elevado risco à soberania nacional, o que viola frontalmente o disposto no artigo 1º, inciso I, da CF/1988 (Princípio da Soberania Nacional).

Ademais, o Requerente comprovou que o tratamento diferenciado do IPI para a Zona Franca de Manaus objetiva atribuir mais competitividade do produto nacional em face do produto importante, que visa atender a diretriz constante no artigo 3º, inciso II, da CF/1988.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Por sua vez, o *periculum in mora* mostra-se presente, na medida em que as alterações promovidas pelos Decretos atacados produzirá efeitos a partir de 1º de maio de 2022. Ao diminuir a alíquota do IPI para os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, os decretos prejudicam a competitividade da região e desestimula que as indústrias se mantenham ali instaladas, de forma que há risco iminente de que as empresas localizadas naquele polo migrem para outras localidades, que apresentem melhores condições logísticas para escoamento da produção e sejam mais próximas dos grandes centros consumidores. Essa migração provocará gravíssimos prejuízos ao desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas, além de intensificar as desigualdades sociais da região.

Do ponto de vista socioeconômico, a manutenção dos dispositivos em discussão prejudicará a população local, cuja ocupação decorre das empresas instaladas na Zona Franca de Manaus. Essa situação é ainda mais grave na medida em que a Taxa de Desemprego atingiu índice recorde, sendo que menos da metade da população com idade para trabalhar está ocupada no país³¹.

Diante do exposto, requer-se, em sede liminar, a imediata suspensão da eficácia dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022, em todo o território nacional, aos produtos que são fabricados por empresas que atuam nos mesmos segmento das empresas do Polo Industrial de Manaus; tendo em vista a flagrante contrariedade aos mandamentos constitucionais consubstanciados nos arts. 40, 92 e 92-A, do ADCT da CF, 3º, incisos II e III, 43, §2º, inciso III, 151, inciso I, 165, §7º, 170, inciso VII, da Constituição Federal.

VI. DOS PEDIDOS:

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

- a) a notificação do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, para que, como órgão/autoridade responsável pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifeste-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre a medida cautelar, nos termos do art. 10, da Lei 9.868/99;
- b) a **CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, com base no art. 10, da Lei 9.868/1999, para a imediata suspensão da eficácia dos Decretos nº 11.052 e 11.055, de 28 de abril de 2022, em todo o território nacional, aos produtos que são fabricados por empresas que atuam nos mesmos segmentos das empresas do Polo Industrial de Manaus;

³¹ Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29935-desemprego-fica-em-14-1-no-trimestre-encerrado-em-novembro>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

c) a notificação do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, para que, como órgão/autoridade responsável pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifeste-se, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre o mérito da presente ação, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei 9.868/99;


d) a notificação do **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** e do **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, nos termos do art. 103, §§1º e 3º, da Constituição Federal;


e) ao final, a **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE MÉRITO** para que seja declarada a inconstitucionalidade do Decreto 11.055/2022 e a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do Decreto Federal nº 11.052, de 28.04.2022, a fim de excluir a sua aplicação, em todo o território nacional, a produtos que são fabricados por empresas que atuam nos mesmos segmentos das empresas do Polo Industrial de Manaus, ou seja, não autorizando a redução do IPI a produtos fabricados em outros Estados e que sejam também fabricados na Zona Franca de Manaus, sob pena de inviabilizar o modelo de desenvolvimento econômico recepcionado pela Constituição Federal, em franca violação aos arts. 40, 92 e 92-A, do ADCT da CF e aos arts. 1º, I, 3º, incisos II e III, 43, § 2º, inciso III, 151, inciso I, 165, §7º, 170, inciso VII, da CF.

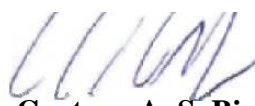
Deixa-se de atribuir valor à causa, pela impossibilidade de aferi-lo.

Pede deferimento.

Brasília-DF, 03 de maio de 2022.


José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/AM 3.725
OAB/DF 45.240


Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais
OAB/DF 18.958


Luiz Gustavo A. S. Bichara
Procurador Especial Tributário do Conselho Federal da OAB
OAB/DF 21.445



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

T. C. T.

Tiago Conde Teixeira

Procurador Tributário Adjunto do Conselho Federal da OAB

OAB/DF 24.259

Jonny Cleuter Simões Mendonça

Vice-presidente da Comissão Especial de Direito Tributário do Conselho Federal da OAB

OAB/AM 8.340

Lizandra Nascimento Vicente

Lizandra Nascimento Vicente

OAB/DF 39.992

Ana Paula DelVieira Duque

Ana Paula DelVieira Duque

OAB/DF 51.469

Bruna Santos Costa

Bruna Santos Costa

OAB/DF. 44.884

Manuela Elias Batista

Manuela Elias Batista

OAB/DF 55.415