



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, Wilson Miranda Lima, brasileiro, casado, portador do RG 27622630, inscrito no CPF sob o nº 442.500.702-63, com endereço à Av. Brasil, 513, Compensa, Manaus, AM, CEP: 69036- 110, no exercício da prerrogativa assegurada pelo art. 103, inciso V, da Constituição Federal, assistido pelo Procurador-Geral do Estado e pelos Procuradores do Estado, abaixo-assinados, tendo em vista o disposto no artigo 102, inciso I, alíneas “a” e “p” da Carta Política, e na Lei nº 9.868, de 10.11.1999, vem, respeitosamente, perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Com pedido de medida cautelar

em face das normas contidas no **Decreto Federal nº 11.047, de 14.04.2022** (publicado no *D.O.U.* de 14.04.2022 – Edição extra), da Presidência da República, fazendo-o pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

I – A LEGISLAÇÃO IMPUGNADA



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

O texto do **Decreto nº 11.047/2022**, da Presidência da República, é o seguinte:

DECRETO Nº 11.047, DE 14 DE ABRIL DE 2022

Altera o Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, que aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI.

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

Ressalvados os produtos catalogados como armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador, que não se beneficiam dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, nos termos dos art. 3º, § 1º, e art. 9º, § 2º, ambos do Decreto-Lei nº 288, de 28.02.1967 –, **para os demais produtos industrializados constantes da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI a alíquota do referido imposto federal foi reduzida em 25% (vinte e cinco por cento).**



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Tal medida, como adiante se demonstrará, causará prejuízo incalculável ao Estado do Amazonas, representado pela retirada de estímulos concedidos a prazo certo e de forma onerosa. Com efeito, é precisamente a diferença entre a alíquota de IPI aplicável na Zona Franca de Manaus e a aplicável nos demais pontos do território nacional que propicia aos contribuintes, titulares de Projeto Técnico-Econômico em consonância com o respectivo Processo Produtivo Básico (PPB) aprovado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), uma vantagem comparativa que os estimula a se instalar naquela área incentivada.

É justamente essa diferença que minimiza as enormes desvantagens enfrentadas pela ZFM na atração de empresas e investidores, garantindo assim, efetividade à isenção, conferida pelo Decreto-Lei nº 288, de 28.02.1967 (arts. 7º, §7º e 9º), na extensão dos decretos supervenientes¹, constitucionalizado pelos arts. 40, 92, 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – conforme reconhece esta Corte (**ADI 310**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 08-09-2014 PUBLIC 09-09-2014) –, por força de objetivos constitucionais que visam assegurar a o pacto federativo (arts. 3º, inciso III, 165 § 7º e 170, inciso VII, todos da CF).

Considerando ser esse o atrativo que levou as empresas a se instalarem na Zona Franca de Manaus, área tão remota do território nacional, o decreto impugnado, ao reduzir indiscriminadamente as alíquotas do IPI, **afronta a segurança jurídica,** por retirar o fator de atração do polo industrial de Manaus.

¹ Dentre eles o Decreto-Lei nº 1.435, de 16.12.1975 (art. 6º).



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Ademais, conquanto não tenha integrado o *têlos* inicial da instituição da Zona Franca de Manaus – ZFM, a instalação do modelo trouxe a reboque reconhecida proteção ao ecossistema amazônico. Com efeito, **o emprego da força produtiva no parque industrial da ZFM implicou um aumento do custo de oportunidade para atividades de uso intensivo de recursos naturais na região, reduzindo sua atratividade e desencorajando sua prática².**

Neste particular, mostra-se interessante citar estudo realizado pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV que se propôs, dentre outros aspectos, a projetar os efeitos da redução da vantagem comparativa – fiscal – atribuída à ZFM na preservação da floresta. Partindo da metodologia do modelo de equilíbrio geral computável e considerando mantidas as variáveis sobre a mobilidade dos fatores produtivos, **o “resultado sugere que a ZFM tem efeito inibidor às atividades que pressionam a abertura de novas áreas e, conseqüentemente, o desmatamento”³.**

Vê-se, pois, que **também sob uma perspectiva ambiental, o Decreto nº 11.047/2022 implica um esvaziamento de valores constitucionalmente protegidos.**

II – OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

Os dispositivos constitucionais infringidos pelo decreto atacado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade são os

² DA COSTA, Juarez Baldoíno. *O Polo Industrial da Zona Franca de Manaus e a preservação da floresta amazônica: caminhos independentes*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas. 2016.

³ Disponível em:

https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaua_abril_2019v2.pdf. Acesso em: 15.04.2022, às 12:42.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

seguintes, sendo que os três últimos são do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

CF/88

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;

(...) (destaques nossos)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...) (destaques nossos)

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;

(...) (destaques nossos)

Art. 165. (...)

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (destaques nossos)

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;

(...) (destaques nossos)

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

(...) (destaques nossos)

ADCT



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

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.

Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 42, de 19.12.2003)

Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 83, de 05.08.2014)

III – A PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Decorrência lógica do decreto inquinado é a diminuição do rol de incentivos, perpetuados até 2073 pelo ADCT, em favor da redução das desigualdades enfrentadas pelo Estado do Amazonas e da proteção e preservação ambiental, cujos interesses cumpre ao autor preservar.

Em verdade, ao reduzir indiscriminadamente as alíquotas do IPI em todo o território nacional, o decreto impugnado desencoraja as indústrias de se instalarem em Estado desprovido de cadeia logística e de recursos humanos capazes de, eficientemente, concorrer com os demais entes da federação.

Consequência direta será a perda, para o Estado do Amazonas, das indústrias ali instaladas, que, para assegurar sua sobrevivência, deixarão a ZFM, dado que inexistente a vantagem comparativa que compense as sabidas dificuldades que enfrenta a economia local, em especial na concorrência em âmbito nacional. Daí a pertinência temática do autor à impugnação aqui deduzida, situação que já foi reconhecida por esta Corte em situações similares, de ataques à ZFM (ex: **ADI 4635**



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

MC-AgR-REF/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 11.12.2014, *DJe-029* divulg. 11.02.2015 public. 12.02.2015).

Também como corolário da redução das vantagens comparativas da ZFM, ter-se-á uma redução do custo de oportunidade para o emprego de forças produtivas em segmentos que exigem o uso intensivo dos recursos naturais da região, estimulando-os em detrimento da proteção e preservação ambiental⁴.

De fato, a legitimidade do Autor para a presente demanda é representada pelo seu interesse constitucional de assegurar a efetividade da Zona Franca de Manaus, garantindo-lhe a manutenção do diferencial atrativo assegurado pelos mencionados dispositivos do ADCT, como forma de implementar os objetivos prestigiados nos art. 3º, incisos II e III, art. 5º, inciso LXXXVI, art. 151, inciso I (parte final), art. 170, inciso VII, e art. 225 da CF, cuja legitimidade já foi tantas vezes reconhecida pela jurisprudência desse Colendo Tribunal, como provam os arestos que serão transcritos ao longo desta peça, assegurando a intangibilidade da Zona Franca de Manaus, nos termos dos arts. 40, 92 e 92-A do ADCT, mediante a garantia de tratamento diferencial positivo, do ponto de vista tributário, a todos aqueles que, correspondendo aos objetivos governamentais de preservar e desenvolver área tão relevante do território nacional, ali se instalaram enfrentando as dificuldades inerentes à distância do mercado consumidor, cumprindo as exigências da legislação para desenvolver projetos de interesse do País e da Região.

A gama de interesses que cumpre ao Autor curar, mediante a manutenção da Zona Franca de Manaus, é traduzida pela

⁴ Disponível em:

https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf. Acesso em: 03.03.2022, às 12:42.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

própria preocupação do Constituinte de promover o desenvolvimento dessa parte do território nacional, como forma de preservar nossa soberania sobre essa parte do território brasileiro, diante do interesse ecológico e econômico que as riquezas naturais do Estado despertam na comunidade internacional. Até porque, apesar de todos os esforços, o Amazonas contribui, apenas, com 1,4% do PIB nacional, justificando a adoção de mecanismos de discriminação positiva que contribuam para o atingimento do objetivo estampado em nossa Carta de promover o desenvolvimento regional de forma sustentável.

IV – A ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

É farta a jurisprudência desse Egrégio Tribunal em reconhecer o cabimento de controle concentrado de constitucionalidade contra qualquer ato normativo que seja dotado de abstração e generalidade autônomas (**ADI-MC 2325/DF** e **ADI-MC 4661/DF**). Esse é exatamente o caso dos autos. Todos os fabricantes de produtos industrializados na ZFM estão atingidos pelo inquinado Decreto.

E diferente não poderia ser, vez que o decreto que altera as alíquotas do IPI **é ato normativo primário**, haurindo sua **legitimidade diretamente do texto constitucional**, especificamente a partir do § 1º do art. 153 da CF/88⁵. É dizer, trata-se de decreto autônomo que regula diretamente matéria constitucional, inexistindo qualquer ato normativo intermediário entre ele e o texto constitucional.

⁵ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

IV - produtos industrializados;

(...)

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



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Ressalte-se que esta Corte, em situação que guarda semelhança com a presente, conheceu da **ADI 4661**, ajuizada em face do Decreto nº 7.567, de 15.09.2011, que regulamentou os arts. 5º e 6º da Medida Provisória nº 540, de 02.08.2011, que dispunham sobre a redução do IPI em favor da indústria automotiva.

De rigor, portanto, o reconhecimento da adequação da via eleita.

V – A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA

V.1. A Zona Franca de Manaus e a redução das desigualdades regionais

O Brasil é um país de extensa dimensão territorial, cujo processo de desenvolvimento econômico, como bem observa Gilberto Bercovici, amparado nas conclusões de Celso Furtado, acabou por transformar algumas de suas regiões em polos de desenvolvimento, mas deixando outras em nítida situação de estagnação econômica⁶.

Tal situação de desequilíbrio – assim considerada por conservar dentro do mesmo território regiões com inúmeras disparidades – não passou despercebida pela Constituição Brasileira de 1988, que, em diversos de seus dispositivos, preconizou a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III) e um dos princípios da ordem econômica nacional (art. 170, inciso VII), tendo determinado, ainda, o enfrentamento de tais desigualdades ao tratar das regiões (art. 43) e ao impor funções

⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 88.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

às leis orçamentárias (art. 165, § 7º).

Em tal quadro, a Zona Franca de Manaus (ZFM) exerce um papel de destaque como mecanismo de redução das disparidades inter-regionais, ao atuar como instrumento de atração de investimentos para uma região menos favorecida, a qual não teria, por si só, condições de atraí-los e, por conseguinte, de desenvolver-se no mesmo ritmo das regiões do País de maiores potencialidades.

Com efeito, a Zona Franca de Manaus foi criada pelo Decreto-Lei nº 288/1967, cujo art. 1º assim estabelece:

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.

Consoante explana Daniela Ribeiro de Gusmão, “o favorecimento de uma região menos desenvolvida através do estímulo ao estabelecimento de novas empresas em seu território é uma atitude encorajada pelo ordenamento jurídico brasileiro, visto que dissemina o progresso tecnológico e fomenta o emprego nessas regiões, atenuando, em última análise, as disparidades regionais”⁷.

Esta função dos incentivos fiscais – a de atuar como propulsores do equilíbrio entre regiões do País com distintas potencialidades – é consagrada na parte final do inciso I do art. 151 da Constituição Federal, que expressamente admite a concessão daqueles para o fim, segundo suas próprias palavras, de “promover o equilíbrio do

⁷ GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. *Incentivos fiscais, princípios da igualdade e da legalidade e efeitos no âmbito do ICMS*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 56.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”.

Nesse contexto, a Zona Franca de Manaus apresenta-se como exemplo de tal política econômica, consoante ressaltam Geraldo Ataliba e Cléber Giardino:

“Quem conheceu o clima político econômico brasileiro anterior a 1967, sabe a expectativa que cercou a criação da Zona Franca de Manaus, como pólo de desenvolvimento, tendo por objetivo estimular a fixação do homem, atrair capitais, consumir matéria-prima local, criar um centro industrial e econômico-demográfico na região. Com isso, lançaram-se bases e meios propícios ao estabelecimento objetivo de condições concretas, de estável ocupação do território, tendo em vista também a segurança nacional”.

E concluem:

“Daí o espírito estimulante da vasta e ampla legislação que veio implantar tais objetivos, implicando sacrifícios à União e até a Estados alheios à região, a bem da realização daqueles desígnios. O desenvolvimento da Amazônia foi, nesse momento, qualificado, acertadamente, como ‘de interesse nacional’”⁸.

O êxito da ZFM enquanto modelo de desenvolvimento regional mereceu o explícito reconhecimento do Poder Constituinte Originário responsável pela Carta Brasileira promulgada em 05.10.1988, que, no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, garantiu sua manutenção nos seguintes termos:

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. (...)

Tal disposição evidencia que, ainda em 1988 – portanto,

⁸ ATALIBA, Geraldo; GIARDINO, Cléber. Isenção para vendas para a ZFM – Finsocial e imposto sobre transporte. *Revista de direito tributário*. nº 41. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-setembro/1987, p. 206-207.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

mais de vinte anos após a criação da ZFM –, permanecia o interesse nacional na manutenção e proteção daquela área incentivada.

Quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988, a importância da ZFM como propiciadora do desenvolvimento econômico da Região Amazônica foi reconhecida uma vez mais, agora pelo Poder Constituinte Derivado, que promulgou **Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003**, introduzindo no ADCT o art. 92, que acresceu **10 (dez) anos** ao prazo fixado no art. 40 do ADCT, tendo prorrogado, assim, o prazo da garantia constitucional outorgada à ZFM.

Também por obra do Poder Constituinte Derivado adveio a **Emenda Constitucional nº 83, de 05.08.2014**, que incluiu no ADCT o art. 92-A, o qual acresceu **50 (cinquenta) anos** ao prazo de vigência da proteção constitucional à ZFM.

V.2. O IPI na Zona Franca de Manaus

As mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus fazem *jus* ao benefício da **isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI**, nos termos do art. 9º do Decreto-Lei 288/1967, que com a redação dada pela Lei nº 8.387, de 30.12.1991⁹, assim dispõe:

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.¹⁰

⁹ A redação original era: “Art 9º Estão isentas do imposto sobre produtos industrializados 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”.

¹⁰ No mesmo sentido é o disposto no art. 513 do Decreto nº 6.759, de 05.02.2009 (Regulamento Aduaneiro).



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Ressalte-se que, apesar da CF estabelecer que o IPI “será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores” (art. 153, § 3º, inciso II), esta Corte, ao julgar os Recursos Extraordinários 596614¹¹ e 592891¹², em que se discutia o direito ao creditamento de IPI na entrada de insumos adquiridos **sob o regime de isenção na ZFM**, firmou posição no sentido de **reconhecer tal direito**, tendo decidido que **o creditamento do IPI incidente sobre tais insumos não viola o princípio da não-cumulatividade**.

No citado julgamento foi fixada a seguinte **tese de repercussão geral** da questão constitucional reconhecida no RE 592891 (**Tema 322**):

“Há direito ao creditamento de 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 ADCT”.

Da ementa do acórdão do RE 596614 extrai-se o seguinte trecho:

(...)
A partir de hermenêutica constitucional sistemática de múltiplos níveis normativos depreende-se que a Zona Franca de Manaus constitui importante região socioeconômica que, por motivos extrafiscais, excepciona a técnica da não-cumulatividade.
(...)

Como se vê, reconheceu o STF que, em tais casos, o benefício de IPI da Zona Franca de Manaus consiste em incentivo fiscal regional de **status constitucional**, criado com fundamento no art. 43, §

¹¹ RE 596614/SP, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, j. em 25.04.2019.

¹²RE 592891/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. em 25.04.2019.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

2º, inciso III da CF, e que tal diferencial estabelecido pela Lei Maior, **mais do que a regra da não-cumulatividade**, é que orienta o aproveitamento do IPI envolvendo as aquisições oriundas da ZFM.

Assim, tendo reconhecido o STF que “a Zona Franca de Manaus constitui importante região socioeconômica” (conforme ementa do acórdão do RE 596614) e que tal diferencial estabelecido pela Constituição (art. 43, § 2º, inciso III) é que orienta os benefícios fiscais de IPI para os bens produzidos na ZFM, conclui-se que a modificação de alíquota do referido imposto promovida pelo decreto atacado na presente ADI, sem ressaltar a situação peculiar das empresas instaladas ou que venham se instalar na Zona Franca de Manaus, afronta a previsão de incentivos regionais constante do art. 43, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, combinada com os arts. 40, 92 e 92-A do ADCT.

V.3. O Decreto Federal nº 11.047/2022 e a redução do IPI

No dia 14 de abril do corrente ano, o Senhor Presidente da República editou o **Decreto nº 11.047** (que foi publicado em Edição extra do *D.O.U.*, na mesma data), **reduzindo em definitivo as alíquotas do IPI**.

Tal decreto presidencial mostra-se **inconstitucional** por contrariar o interesse público, ofender os princípios da segurança jurídica, proteção da confiança, do direito adquirido, da proteção ambiental, além de violar diversos artigos da Constituição, especialmente os arts. 40, 92, 92-A do ADCT, que asseguraram a intangibilidade dos estímulos da ZFM – como tantas vezes reconhecido por esse Colendo Tribunal – e também os arts. 3º, 170, inciso VII, 165, §7º, 151, inciso I, e o art. 5º *caput* e inciso XXXVI, todos da CF.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Embora o IPI seja um imposto extrafiscal, a sua utilização para favorecer ou desestimular setores da economia deve estar devidamente fundamentada no interesse público (primário) e em critérios de conveniência, o que na espécie não se verifica.

Com efeito, a edição do ato normativo atacado **sem ressalvas a produtores localizados na ZFM**, carece, portanto, de fundamentação prestante, pois, ao causar prejuízos incalculáveis ao Estado do Amazonas, gerando consequências drásticas para as indústrias ali instaladas e para o próprio regime da Zona Franca de Manaus, atua contrariamente ao objetivo de promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades existentes entre as suas diversas regiões, além de erradicar a pobreza e a marginalização, e proteger e preservar o meio ambiente, como estabelece o texto constitucional.

A Jurisprudência desse Colendo Tribunal, por diversas vezes, reconheceu a intangibilidade dos estímulos que compõem a Zona Franca de Manaus (**ADI 310**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 08-09-2014 PUBLIC 09-09-2014; **RE 592891**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019; **ADI 4254**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020).

Essa região do Estado brasileiro, idealizada inicialmente como porto livre em 1957, teve seu perfil reformulado pelo Decreto nº 288/1967, que instituiu um modelo de incentivos fiscais para a



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

A partir de então, os empreendimentos ali instalados passaram a contar com diversos incentivos tributários, que têm como objetivo reduzir as desvantagens locacionais e estimular o desenvolvimento regional.

A relevância desse polo de desenvolvimento para assegurar a soberania do Estado brasileiro em área tão cobiçada do território nacional levou à **constitucionalização da Zona Franca no art. 40 do ADCT da Carta de 1988**, com seu prazo estendido pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que prorrogou os benefícios de 2013 para 2023, e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 83/2014, que os estendeu por mais 50 anos, ou seja, até 2073.

Em que pese a diminuição gradativa do Polo Industrial do Amazonas, é graças a essas normas do ADCT que, permanecem por lá mais de 600 empresas, que faturam por volta de 100 bilhões, geram mais de 100 mil empregos diretos e outros 400 mil empregos indiretos, colocando o Estado do Amazonas na terceira posição do *ranking* dos estados brasileiros que mais arrecadam com o setor industrial.

O ato normativo impugnado nitidamente discrepa desses objetivos, pois retira direitos adquiridos de contribuintes que se instalaram na ZFM, acreditando na proposta governamental de incentivos para compensar a instalação em região remota do território nacional, distante do mercado consumidor – a ponto de comprometer o diferencial representado pelo regime jurídico conformado em prol de preservar essa área importantíssima para a preservação da soberania



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

territorial e da floresta Amazônica, surgido ante a convicção, de que, sem ele, não se conseguiria promover o desenvolvimento do Norte do País.

À luz da Constituição de 1988, os incentivos fiscais de natureza regional encontram sólido fundamento no art. 3º, incisos II e III do Texto Supremo, segundo o qual, entre os **objetivos da República Federativa do Brasil**, estão os de promover o **desenvolvimento nacional** e **reduzir as desigualdades existentes entre as suas diversas regiões**, além de erradicar a pobreza e a marginalização.

Além de a redução das desigualdades regionais constituir objetivo geral da República Federativa do Brasil, também se apresenta como **princípio específico da ordem econômica brasileira**, nos precisos termos do art. 170, inciso VII, da CF.

Em harmonia com esse objetivo, no plano das finanças públicas, o § 7º do art. 165 da CF estabelece que os orçamentos fiscal e de investimentos, compatibilizados com o plano plurianual “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Tanto é assim que, no capítulo dedicado ao sistema tributário, embora a parte inicial do art. 151, I da CF vede a distinção entre os Estados, sua parte final admite expressamente **a concessão de incentivos fiscais, destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país**.

Uma das formas de promover a industrialização de regiões menos desenvolvidas do território de um país é, sem dúvida, a redução ou eliminação de encargos de ordem aduaneira ou fiscal sobre porção de



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

seu território. Foi precisamente o que se fez em relação à Amazônia mediante a criação da Zona Franca de Manaus pela Lei nº 3.173/1957, alterada pelo Decreto-Lei nº 288/1967. Essa disciplina restou constitucionalizada pelo art. 40 do ADCT da Constituição de 1988.

Considerando que o conjunto de estímulos característicos dessa zona de livre comércio – que abrange incentivos no âmbito dos tributos federais e estaduais – estava em harmonia com os objetivos e princípios da nova Carta de 1988, e que, para assegurar o progresso do Estado do Amazonas, havia necessidade de outorgar maior prazo para o desenvolvimento de projetos que ali haviam sido implantados a partir do DL 288/1967, o Constituinte houve por bem estender esse prazo até 2013 (EC 42/04, que introduziu o art. 92 no ADCT) e, depois, por mais 50 anos (EC 83/2014, ao introduzir o art. 92-A no ADCT), na certeza de que, sem isso, todo o esforço anterior poderia desaparecer, com sérios riscos à própria estabilização do Estado e da Região abrangida pela área de livre comércio.

Ganhou, portanto, a Zona Franca *status* constitucional, tornando intangíveis as características que apresentava ao tempo da promulgação da Carta de 1988, consoante reconhece a jurisprudência desse Eg. Tribunal:

“(…) constituída essencialmente a Zona Franca pelo conjunto de incentivos fiscais indutores do desenvolvimento regional e mantida, com esse caráter, pelas Disposições Constitucionais Transitórias, pelo prazo de vinte e cinco anos – admitir-se que preceitos infraconstitucionais reduzam ou eliminam os favores fiscais existentes, parece, à primeira vista, interpretação que esvazia a eficácia real do preceito constitucional.”

(ADI 310/AM, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, julgado em 19.02.2014, DJe-174 divulg. 08.09.2014 public. 09.09.2014)

No feito em referência, ADI 310/DF, o Governador do Amazonas impugnou os Convênios ICMS 01/90, 07/89 e 06/90 que



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

violaram o art. 40 ADCT, ao atingirem a discriminação positiva em favor da ZFM, garantindo que os benefícios outorgados pelo Estado do Amazonas naquela região não possam ser multiplicados pelo resto da federação. Quando do julgamento de mérito, a Relatora foi a Ministra Cármen Lúcia, que bem delimitou a matéria nos seguintes termos:

“O que importa, para o julgamento da presente ação, é se essa atuação respalda-se na competência conferida aos Estados e ao Distrito Federal para disporem sobre isenções, incentivos e benefícios fiscais referentes ao ICMS (art. 155, § 2o, inc. XII, al. g, da Constituição da República), conferindo ao art. 40 do ADCT natureza de norma programática, cuja intenção teria sido atendida no Convênio 65/1988, sem que daí resultasse a impossibilidade de os Estados definirem, a seu critério, outro alcance do regime de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, como nos convênios agora impugnados. (...)”

Ainda, outras passagens da jurisprudência desse Eg. Tribunal¹³.

É o caso do voto do Min. Marco Aurélio na ADI 2348-9 MC/DF:

“(...) A razão de ser do artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias direcionaria, isto sim, ao elasticimento dos benefícios próprios, sob o ângulo fiscal, na região, e não ao afastamento, à exclusão. Óptica diversa, disciplina discrepante do fim visado, implica a revelação de visão míope. O artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias constitucionalizou, de forma projetada no tempo, considerados os vinte cinco anos (...), a legislação ordinária reveladora da outorga de benefícios a quem viesse estabelecer-se na Amazônia. (...), ganhou envergadura e respeitabilidade maior o artigo 4º do Decreto Lei nº 288/67:

Omissis

(...), tal equiparação ‘integra o conjunto de estímulos que compõem a Zona Franca, tendo sido, portanto, mantida até 2013 nos termos do artigo 40 do ADCT’. Há de concluir-se que a legislação a revelar o trato diferente da matéria, a exclusão inibidora de novos investimentos, conflita com a manutenção projetada no tempo da Zona Franca de Manaus. ... Perceba-se o que ressaltado por Celso Bastos em parecer. ...: ‘...’, a Zona

¹³ Precedente inúmeras vezes usado como razão de decidir por este Eg. STF à luz de situações individuais: RE 524.499 AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 035; RE 509.406 AgR/SC, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 058; AI 765.905 AgR/SC, Rel. E. Min. Gilmar Mendes, DJe 170.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Franca de Manaus ganhou status constitucional, o que significa dizer, torneuse um direito consagrado com força própria da supremacia constitucional, o que repele qualquer normatividade que a ofenda e até mesmo a interpretação que não leve em conta as diretrizes básicas da hermenêutica.

Ao afirmar que é mantida a Zona Franca de Manaus, o texto conferiu-lhe uma duração imodificável, ao menos por lei infraconstitucional.

(...)

(...), o artigo 40 não beneficiou a Zona Franca de Manaus com uma mera formalidade, o que aconteceria se se entendesse que o que não se pode é expressamente suprimir a Zona Franca de Manaus. É que seria possível, na linha desse entendimento, suprimir os incentivos fiscais e a própria área de livre comércio. Isto seria a mais bárbara das interpretações constitucionais. Seria admitir que a Constituição brinca com as palavras ou adota pseudopreconceitos que na verdade nada abrigam de substancial. (...) a Zona Franca de Manaus é, na verdade, um nome que encabeça uma realidade normativa e material caracterizada pela manutenção da área de livre comércio com os seus incentivos fiscais (...) (...), 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 (...). Mesmo em se considerando esse enorme esforço, (...), convivemos, os brasileiros, todos os dias, com as notícias das incontáveis agressões às nossas fronteiras promovidas por aeronaves e embarcações a serviço do contrabando e do tráfico internacional de drogas, sem falar nas guerrilhas (...), nem no famoso plano americano de combate ao narcotráfico, com suporte específico à Colômbia (...). Parece insofismável a conclusão de que se afigura um verdadeiro contrassenso abandonar a região à própria sorte e isso ocorrerá caso as vantagens previstas no campo fiscal tornem-se comuns a todo o País." (destaques nossos)

Cite-se, ainda, a ADI 1799 MC/DF, que restou assim ementada:

ZONA FRANCA DE MANAUS - MANUTENÇÃO - INCENTIVOS FISCAIS. Ao primeiro exame, concorrem o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia medida provisória que, alterando a redação de dispositivo de lei aprovada pelo Congresso Nacional - do artigo 77 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 - projeta no tempo a mitigação do quadro de incentivos fiscais assegurado relativamente à Zona Franca de Manaus, por vinte e cinco anos, mediante preceito constitucional.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

(ADI-MC 1799/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, julgado em 18.03.1998, DJ 12.04.2002, p. 51)

Do voto do Min. Néri da Silveira, no referido julgado, merece destaque o seguinte trecho:

“Ora, Zona Franca implica incentivos fiscais. Sem estes, não há Zona Franca. A lei federal pode modificar os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus (...). Não pode, entretanto, suprimir os incentivos fiscais, dado que, se o fizer, estará dispondo contra o caput do art. 40, ADCT. Porque, não custa repetir, os incentivos fiscais constituem o cerne, a espinha dorsal da Zona Franca”.

Note-se que, conforme reconhece a jurisprudência, o constituinte não se limitou a manter os incentivos da Zona Franca então existentes, e sim, as características dessa zona livre de comércio, o que significa assegurar a essa região:

a) um tratamento diferenciado (incentivado por instrumentos fiscais) em comparação com o dispensado a empreendimentos semelhantes, em outras áreas do território brasileiro;

b) que essa diferenciação não signifique apenas a manutenção dos incentivos já existentes ao tempo da promulgação da Carta, mas sim, que a Zona Franca seja dotada de dinamismo, de modo a prevalecer essa política estimuladora, independente de mudanças no perfil dos incentivos e mesmo de extinção dos tributos no âmbito dos quais foram concedidos.

Tanto é assim que, em ação direta de inconstitucionalidade, a Suprema Corte acolheu, por unanimidade, o entendimento de que o espectro de tal política estimuladora não se refere



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

exclusivamente aos tributos existentes quando de sua implantação, mas a todos aqueles que viessem a ser criados com perfil semelhante¹⁴, reafirmando, inclusive, decisão anterior, prolatada, igualmente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade¹⁵.

Tal exegese foi, ademais, repetidas vezes, confirmada pelo Tribunal, reconhecendo aos incentivos fiscais que compõem a Zona Franca de Manaus espectro mais abrangente que o dos estímulos concedidos quando de sua edição¹⁶.

Da necessidade de preservar os incentivos fiscais outorgados pela legislação em prol da efetividade da Zona Franca de Manaus, **decorre a impossibilidade de serem ameaçados os benefícios com base na legislação concedidos a prazo certo e mediante condições onerosas impostas pela SUFRAMA, para a aprovação do Projeto Técnico-Econômico**, sob pena de tornar inócuos os mandamentos constitucionais consagrados nos referidos dispositivos do ADCT, **o direito adquirido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da segurança jurídica, o princípio da moralidade e da confiança que deve o particular nutrir pelo Estado, e o próprio Estado de Direito, que não subsiste sem a observância de todos esses princípios.**

O decreto em questão, ao reduzir **indiscriminadamente** as alíquotas do IPI em todo o território nacional, **sem ressaltar a situação peculiar das empresas instaladas ou que venham se instalar na Zona Franca de Manaus**, viola todos os princípios anteriormente referidos, especialmente o direito adquirido desses contribuintes ao gozo

¹⁴ ADI 2.348-9/DF, já mencionada ao longo desta peça.

¹⁵ ADI nº 1.799-2/DF, cuja ementa encontra-se transcrita ao longo desta peça.

¹⁶ ADI 310-1/DF, já mencionada ao longo desta peça.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

dos estímulos decorrentes de seus Processos Produtivos Básicos aprovados pela SUFRAMA, agredindo de forma flagrante os arts. 40, 92 e 92-A do ADCT da CF e, bem assim, o direito adquirido, protegido pelo art. 5º, inciso XXXVI da CF.

O DL 288/67, com eficácia de lei complementar, naquilo que suas normas condicionaram a produção normativa de todos os entes da Federação, passou a ser norma constitucional, a partir dos artigos 40, 92 e 92-A do ADCT.

Pelo prazo previsto no art. 92-A do ADCT, permanece, portanto, todo o arsenal de incentivos, pois passou a ter **tratamento supra-administrativo**, visto que nenhuma legislação complementar, ordinária ou regulamentar poderá alterar sua consolidação, nos termos em que foi estabelecido pela Constituição¹⁷.

É de se reiterar que, em se tratando da Zona Franca de Manaus, a lei – constitucionalizada pelo ADCT – condiciona o gozo dos incentivos ao preenchimento, pelo contribuinte, de uma série de requisitos reunidos, em um autêntico procedimento, tendente a assegurar o cumprimento da finalidade do estímulo. **Trata-se, portanto, de isenção, redução de tributos concedida a prazo certo e sob**

¹⁷ O Ministro Marco Aurélio de Mello, na mencionada ADIN nº 2348-9/DF esclarece: “A jurisprudência tem-se mostrado harmônica com essa óptica. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Q 310.1, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, entendeu pelo conflito, com a Carta da República, de toda e qualquer norma que, no prazo de vinte e cinco anos, restrinja, reduza ou elimine favores fiscais existentes, como veio a ocorrer com a edição da Medida Provisória n 2.037/24. Ao acompanhar Sua Excelência, considerado o conflito com a Constituição Federal de convênio que acabava por reduzir o “statu quo” fiscal da Zona Franca de Manaus, tive oportunidade de ressaltar: “Quando se alude a incentivo fiscal, estabelece-se a necessidade de preservação da prática fiscal tal como operada à época da promulgação da Carta. Assim, creio que procede a argumentação do nobre Relator no que aponta que há relevância jurídica para deferir-se a liminar, suspendendo-se os convênios, no que esses convênios implicaram modificação, repito, do “statu quo” existente no campo dos incentivos fiscais à época da promulgação da Carta”.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

condições onerosas – ou seja, que exige contrapartida do interessado –, crédito presumido e outros benefícios.

Todos esses estímulos **ingressaram no patrimônio dos contribuintes produtores de produtos industrializados que se instalaram na Zona Franca de Manaus**, cumprindo uma série de requisitos para a aprovação pela SUFRAMA de Projeto Técnico-Econômico. **Geraram, portanto, direito adquirido, assegurado pelo art. 5º, inciso XXXVI, da CF**, como, aliás, reconhece, a contrário senso, da norma constante do art. 178 do Código Tributário Nacional (CTN), *verbis*:

Art. 178. A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.

Sendo certo que a fruição desses benefícios depende de um ato administrativo mediante o qual a Administração Pública constate que todos os requisitos estabelecidos na lei foram efetivamente cumpridos, credenciando o interessado a deles se beneficiar, retirá-los quando concedidos a prazo certo e sob condição nitidamente onerosa é, à evidência, violar a preservação da ZFM assegurada pelos arts. 40, 92 e 92-A, do ADCT, art. 37, 3º, 170, VII, 165, §7º, 151, I, 5º *caput* e XXXVI, da CF.

V.4. A Zona Franca de Manaus e a proteção ambiental

A Zona Franca de Manaus foi criada com a finalidade específica de criar um centro industrial, comercial e agropecuário no interior da Amazônia, de forma a permitir o desenvolvimento dessa remota região (art. 1º, DEL 288/67).



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Embora não estivesse contido no escopo inicial da ZFM, transcorridos mais de 50 anos de sua existência, constata-se que o modelo contribuiu de forma significativa para a proteção do meio ambiente, sendo um importante instrumento de conservação da Floresta Amazônica.

Com efeito, é substancial a literatura científica que aponta que a Zona Franca de Manaus contribuiu para a preservação ambiental, ao aumentar o custo de oportunidade de atividades intensivas no uso da terra, tais como a agropecuária e a extração de madeira, que causam o aumento do desmatamento.

Ao contrário das citadas atividades, a ZFM não agride o meio ambiente local e não requer o uso intensivo de recursos naturais. Tal constatação pode ser demonstrada pela análise da participação dos segmentos industriais no faturamento do Polo Industrial de Manaus no ano de 2021, que indica a predominância de empresas que pouco utilizam os recursos naturais amazônicos como matéria-prima. Efetivamente, o faturamento mais expressivo do PMI provém do setor de eletroeletrônicos (22,57%) e de bens de informática (25,41%).¹⁸

Tal impacto positivo da ZFM no meio ambiente vem sendo notado pelos cientistas há décadas. No estudo denominado “Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia: a experiência do Polo Industrial de Manaus”¹⁹, publicado em 2009, os autores

¹⁸ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/caderno_indicadores_janeiro_fevereiro_2021_gerado_26-04-2021_.pdf>. p. 27. Acesso em: 07/03/2022.

¹⁹ RIVAS, Alexandre Almir Ferreira; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. *Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Polo Industrial de Manaus*. 1. Ed. Curitiba: Editora CRV, 2009. Co-Editora: PIATAM. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/copy_of_instrumentoseconomicosparaaprotecaodaamazonia_portugues.pdf>. Acesso em: 07/03/2022.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

chegaram à conclusão de que o Polo Industrial de Manaus teve a capacidade de atenuar o desmatamento no Amazonas em uma faixa de 70% a 77% em relação ao que poderia ter ocorrido na ausência do Polo, no ano de 2006.

O citado estudo também demonstrou que a Zona Franca de Manaus colaborou com a redução de cerca de 85% no desmatamento na região de Manaus no ano de 1997.

Diante de tais resultados, os autores concluíram que a Zona Franca de Manaus tem grande importância na preservação da floresta amazônica:

Diante dos resultados obtidos neste estudo fica patente que o Pólo Industrial de Manaus produziu uma importante externalidade positiva para o Brasil e o resto do mundo: a conservação da floresta amazônica. Criado com o objetivo precípua de levar o desenvolvimento econômico a uma área isolada e rica em recursos naturais e ambientais, seus benefícios foram para o além do econômico. Conforme visto, o Estado do Amazonas possui cerca de noventa e sete por cento de sua área ainda preservada.²⁰

Estudo mais recente, realizado pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EESP/FGV, se propôs, dentre outros aspectos, a projetar os efeitos da redução da vantagem comparativa – fiscal – atribuída à ZFM na preservação da floresta. Partindo da metodologia do modelo de equilíbrio geral computável e considerando mantidas as variáveis sobre a mobilidade dos fatores produtivos, o “resultado sugere que a ZFM tem efeito inibidor às atividades que pressionam a abertura de novas áreas e, conseqüentemente, o desmatamento”.²¹

²⁰ *Idem*, p. 194.

²¹ *Op. cit.*, p. 48.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

O mesmo estudo sugere como explicação para este achado o seguinte:

(...) a atividade industrial da ZFM e do PIM reduz a atratividade das atividades intensivas em uso da terra. Dessa forma, investimentos e mão de obra na região encontram melhores oportunidades em atividades industriais, reduzindo assim a pressão sobre o desmatamento. Porém, se a atratividade das atividades industriais da ZFM for reduzida, parte do trabalho e do capital do Estado do Amazonas seriam destinados às atividades agropecuárias e extrativistas.²²

Ademais, através de uma análise econométrica, referido estudo concluiu que a expansão do emprego na indústria dos municípios da Zona Franca de Manaus está inversamente relacionada ao aumento do desmatamento da região. Constatou-se que “entre 2010 e 2015, encontrou-se uma correlação significativa e negativa (-0.056) entre a população ocupada formalmente nas atividades industriais dos municípios da ZFM e o desmatamento no Estado do Amazonas”.²³

Também de forma mais recente, o Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia Legal por Satélite – PRODES, vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, identificou que no ano 2019, que registrou o recorde histórico de agressão ao ecossistema amazônico, o Estado do Amazonas, apesar de ser o maior em área territorial, foi um dos que menos apresentou desmatamento de florestas dentre os estados que compõem a Amazônia Legal²⁴. Decerto, a área desmatada no Estado do Amazonas esteve concentrada na sua fronteira agrícola com os estados do Mato Grosso e Rondônia, consoante se extrai do mapa de calor da ocorrência de desmatamento constante do citado relatório do INPE²⁵:

²² *Ibidem.*

²³ *Idem*, p. 45.

²⁴ Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294. Acesso em 15.04.2022, às 16:59.

²⁵ *Idem.*



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

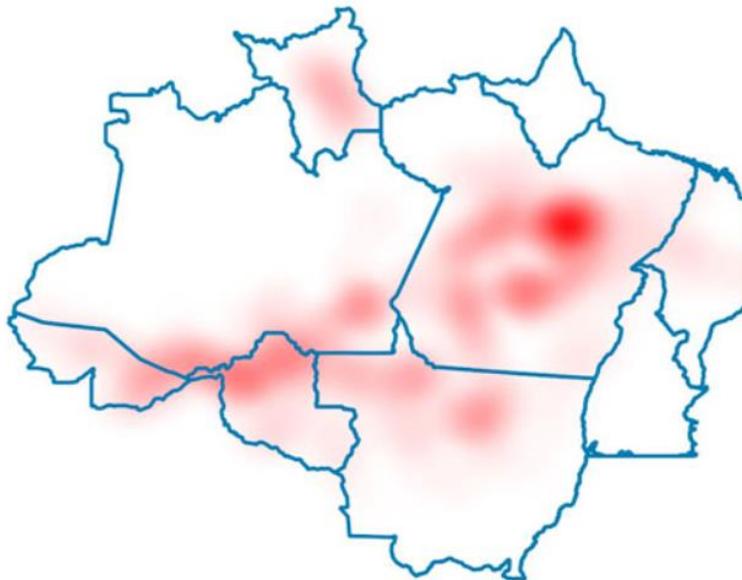


Figura 1 – Mapa de calor da ocorrência de desmatamento nas 99 cenas prioritárias usadas na estimativa do PRODES 2019.

O cotejamento dos estudos citados denota, pois, que o modelo econômico adotado no Estado do Amazonas (ZFM) é refratário aos modelos econômicos que exigem o uso intensivo de recursos naturais, contribuindo sobremaneira para a preservação da Floresta Amazônica.

Demonstrada a importância da Zona Franca de Manaus para a preservação ambiental, verifica-se que o Decreto nº 11.047/2022, ao diminuir da alíquota do IPI sem ressaltar os produtos fabricados na ZFM, reduzindo-lhe a vantagem comparativa que a sustenta, reflexamente coloca em risco a preservação da Floresta Amazônica.

Sendo assim, referido ato constitui uma violação ao direito ao meio ambiente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Vale salientar que, consoante o princípio da precaução, pilar fundamental do Direito Ambiental, o mero risco de que a redução da alíquota do IPI dos produtos fabricados na ZFM impacte negativamente na preservação da Floresta Amazônica legitima a intervenção judicial em prol da preservação do meio ambiente.

Consoante Paulo Afonso Leme Machado, em matéria de direito ambiental, “na dúvida, opta-se pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente (*in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*)”.²⁶

O princípio da precaução inverte o ônus da prova e impõe ao autor do dano potencial o ônus de provar que sua ação não causará danos ao meio ambiente, ou que adotou medidas de precaução específicas. Nesse sentido leciona Alexandra Aragão:

O princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas.²⁷

In casu, o governo federal não tomou nenhuma medida compensatória para amenizar o impacto da redução da alíquota do IPI na

²⁶ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 87.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Ruben Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 62.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Zona Franca de Manaus, e, conseqüentemente, na preservação da Floresta Amazônica.

A jurisprudência desse Colendo Tribunal, por diversas vezes, reconheceu o princípio da precaução como causa de declaração de inconstitucionalidade de normas potencialmente causadoras de danos ambientais (**ADI 6288**, Relator(a): Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020; **ADPF 749**, Relator(a): Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022; **ADI 4988**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018).

Diante do exposto, constata-se que o Decreto nº 11.047/2022, ao colocar em risco a preservação da Floresta Amazônica através do enfraquecimento da Zona Franca de Manaus, viola o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

V.5. O Decreto nº 11.047/2022 e a inexistência de mecanismos compensatórios ao modelo Zona Franca de Manaus

Muito tem sido discutido acerca da necessidade de se retirar entraves ao processo de industrialização do Brasil. A atual agenda política sobre tema, contudo, tem se mostrado inadequada por não buscar profundidade sobre a questão.

Com efeito, a edição do Decreto nº 11.047/2022 parece ter a intenção de reduzir os custos tributários do processo industrial



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

brasileiro. Sua implementação açodada, entretanto, olvida para os efeitos colaterais nefastos ao país, na medida em que acentua as já gritantes desigualdades sociais e econômicas entre as regiões mais industrializadas e a região amazônica, por exemplo.

Ademais, a simples redução linear do IPI, nos termos propostos pelo ato atacado, tem o efeito, cientificamente comprovado, de empurrar a população amazônica contra o ecossistema local, criando uma pressão degradante sobre a Floresta Amazônica a partir do incremento de atividades produtivas de uso intensivo de recursos naturais²⁸.

Não se pode descurar, ainda, do objetivo primevo da instituição da Zona Franca de Manaus, qual seja, a fixação de população nacional em área de importância ímpar à soberania nacional que, de resto, será afetado com a perpetuação do esvaziamento da vantagem comparativa advindo do Decreto nº 11.047/2022.

Assim, não obstante seja louvável a intenção de fomentar o crescimento industrial brasileiro, a implementação de uma política pública nesta direção pressupõe que se pense e estabeleça mecanismos prévios de compensação ao modelo Zona Franca de Manaus, a fim de, no mínimo, preservar os ganhos sociais, econômicos, ambientais e à soberania nacional advindos deste.

VI – DA MEDIDA LIMINAR

²⁸ Vide o estudo da FGV sobre o tema disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf. Acesso em: 15.04.2022, às 12:42.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Consoante acima demonstrado, encontram-se presentes os requisitos necessários para o deferimento da medida liminar, inaudita altera parte, suspendendo, imediatamente, a eficácia do decreto impugnado no que tange aos produtos produzidos pelas indústrias sediadas na ZFM, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, inclusive com efeitos retroativos à data de sua publicação.

Ademais, cabe, no caso, dotar o provimento cautelar de efeito *ex tunc*, como permitido pelo § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/1999.

O *fumus boni iuris* para deferimento da liminar decorre da circunstância de que o decreto atacado retira benefícios dados por prazo certo e voltados ao desenvolvimento social e econômico sustentável do Estado do Amazonas sem previsão de medidas compensatórias, nos termos do que estabelece a Constituição, ao arrepio dos arts. 40, 92 e 92-A do ADCT, e arts. 37, 3º, incisos II e III, 170, inciso VII, 165, §7º, 151, inciso I, 5º *caput* e inciso XXXVI, da CF, desconsiderando, ainda, toda a jurisprudência desse Colendo Tribunal acerca da manutenção dos estímulos da ZFM pelo período previsto na Carta da República.

O *periculum in mora* decorre das sérias e graves consequências que a redução da alíquota do IPI poderá provocar tanto para as empresas titulares de Projetos Técnicos-Econômicos aprovados pela SUFRAMA, como para a Zona Franca de Manaus e para o Estado do Amazonas, levando à saída de empresas desse polo industrial e impedindo que outras ali se estabeleçam, ante a insegurança jurídica instaurada pela conduta do Executivo. Digno de nota que esta temática tem ensejado a concessão de medidas cautelares sempre que este Sodalício tem sido chamado a enfrentar a questão (**ADI 310 MC**, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/1990, DJ 16-04-1993 PP-06429 EMENT VOL-01699-01 PP-



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

00101 RTJ VOL-00146-01 PP-00021; **ADI 1799 MC**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/1998, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00046 RTJ VOL-00182-03 PP-00885; **ADI 2348 MC**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2000, DJ 07-11-2003 PP-00082 EMENT VOL-02131-02 PP-00266).

Ainda quanto ao perigo da demora, justifica-se a concessão da medida cautelar requestada em função da imediata pressão antrópica sobre o ecossistema amazônico que a fragilização do modelo Zona Franca de Manaus implica, nos termos já aduzidos. Aqui, prudente destacar que o próprio Supremo Tribunal Federal, ainda em novembro de 2020, aderiu à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas²⁹, assumindo posição de vanguarda em relação às demandas que digam respeito a um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável encampados pela ONU, dotando os feitos relativos aos ODS/ONU de preferência no julgamento. A medida não é sem importância e guarda relação direta com a necessidade de um provimento jurisdicional célere e efetivo que as controvérsias envolvendo os ODS/ONU exigem, como sói configurar a medida cautelar ora vindicada.

Cabe ressaltar, por fim, que a medida liminar, caso deferida, é totalmente reversível, dada a possibilidade de, caso julgada improcedente esta ação, a União aplicar a alíquota que entender devida.

VII – CONVERSÃO DA ADI EM ADPF

Caso esta Corte venha a reconhecer a impropriedade, no

²⁹ <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

caso, de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) – o que somente se admite *ad argumentandum tantum* –, requer o Autor, com fundamento no **princípio da fungibilidade**, sua conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), conforme ter autorizado a jurisprudência deste Tribunal:

EMENTAS: (...) 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. (...)
(ADI 4163/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, j. em 29.02.2012, DJe-040 divulg. 28.02.2013 public. 01.03.2013)

EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedentes. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. (...)
(ADI-MC-REF 4180/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, j. em 10.03.2010, DJe-67 divulg. 15.04.2010 public. 16.04.2010, republicação: DJe-159 divulg. 26.08.2010 public. 27.08.2010)

VIII – PEDIDOS

Por todo o exposto, o Autor requer, em sede de **juízo cautelar**, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, a concessão de medida cautelar na presente ADI para **sustar a redução das alíquotas de IPI em relação aos produtos produzidos pelas indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus.**



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

No mérito, requer, após as informações e a oitiva da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República, que seja julgada **PROCEDENTE** a presente ação, com a confirmação da cautelar requerida, para declarar a **inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto** do Decreto Federal nº 11.047, de 14.04.2022, **vedando sua aplicação a quaisquer produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, titulares de Projetos Técnicos-Econômicos aprovados ou que venham a ser aprovados pelo Conselho de Administração da SUFRAMA**, com fundamento nos arts. 40, 92 e 92-A, do ADCT da CF, 3º, incisos II e III, 170, inciso VII, 165, §7º, 151, inciso I, 5º *caput* e inciso XXXVI, da CF.

Termos em que pede DEFERIMENTO.

De Manaus para Brasília, 22 de abril de 2022.



Wilson Miranda Lima

Governador do Estado do Amazonas

Giordano Bruno Costa da Cruz

Procurador-Geral do Estado do Amazonas

Eugênio Nunes Silva

Subprocurador-Geral Adjunto do Estado do Amazonas

Isaltino José Barbosa Neto

Subprocurador-Geral Adjunto do Estado do Amazonas

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

Procurador do Estado do Amazonas