

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.153 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **SOLIDARIEDADE**  
**ADV.(A/S)** : **ALYSSON SOUSA MOURAO**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Solidariedade, tendo por objeto os Decretos 11.047, de 14/04/2022, 11.052, de 28/04/2022, e 11.055/2022, da Presidência da República. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

DECRETO Nº 11.047, DE 14 DE ABRIL DE 2022:

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.

DECRETO Nº 11.052, DE 28 DE ABRIL DE 2022:

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 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

## ADI 7153 MC / DF

Anexo a este Decreto.

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

### DECRETO Nº 11.055, DE 28 DE ABRIL DE 2022:

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 I

II - 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.

O Partido Requerente narra que, nesta série de Decretos, o Governo Federal:

(a) reduziu em 25%, de forma linear, a alíquota do IPI sobre todos os produtos, com exceção de alguns, como armas e munições, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de tocador;

(b) reduziu a 0% a alíquota relativa ao produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01, correspondente a preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados); e

(c) expandiu a redução linear do IPI para 35%, excepcionando alguns produtos produzidos na Zona Franca de Manaus tão somente quanto à extensão da redução (os 10% adicionais).

O autor destaca a importância da Zona Franca de Manaus para a

## ADI 7153 MC / DF

região amazônica e para o Brasil, argumentando que o efeito imediato dos referidos decretos, que não teriam observado a função de seletividade que a Constituição Federal impõe ao IPI, seria o de alterar completamente o equilíbrio na competitividade do referido modelo econômico, *“haja vista que retira o incentivo fiscal compensatório para se produzir no coração da Amazônia e assim ocupá-la economicamente e afastar a cobiça internacional”*, colocando-se em risco *“a sobrevivência econômica de todo um Estado, toda uma população e toda a geopolítica que vinha sendo construída desde 1967”*.

Nesse contexto, aponta ofensa a diversos dispositivos constitucionais, especialmente:

- (a) a manutenção e a viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus (CF, art. 40; ADCT, art. 92-A);
- (b) o meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, *caput*);
- (c) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III; e 151, I e VII); e
- (d) a segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput* e XXXVI).

Por fim, o requerente formula pedido cautelar para suspender os Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022 *“com relação aos produtos fabricados no Polo Industrial de Manaus no âmbito da Zona Franca de Manaus, tendo como critério técnico dessa exclusão redutiva, os produtos que possuem Processo Produtivo Básico – PPB conforme conceito extraído da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991”*, e, na íntegra, o Decreto 11.052/2022.

No mérito, postula a procedência da ação, confirmando-se a medida cautelar pleiteada.

É o relatório.

DECIDO.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão

## ADI 7153 MC / DF

irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar do ato impugnado (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória do ato questionado gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

## ADI 7153 MC / DF

**Na presente hipótese, em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar pleiteada.**

O art. 1º do Decreto-Lei 288/1967 define a Zona Franca de Manaus como:

*“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”.*

No art. 40 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o constituinte originário optou por determinar expressamente a manutenção da Zona Franca de Manaus,

*“com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”.*

Esse prazo foi sucessivamente ampliado pelo constituinte derivado, que acresceu a ele 10 (dez) e, posteriormente, 50 (cinquenta) anos, nos termos dos arts. 92 (incluído pela Emenda Constitucional 42/2003) e 92-A (incluído pela Emenda Constitucional 83/2014) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O artigo 40 do ADCT não é cláusula pétreia, conforme decidido pelo Plenário da CORTE na ADI 5.058/DF, de minha relatoria, porém o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, reafirmou a necessidade de sua observância tanto pelo legislador, quanto pelo administrador, pois como resaltei no referido julgamento, a Constituição Federal manteve a

## ADI 7153 MC / DF

**“importância e sensibilidade para previsões voltadas a uma zona fiscalmente privilegiada, como se conforma a Zona Franca de Manaus”.**

Essas sucessivas manifestações dos poderes constituintes originário e derivado demonstram, claramente, que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que impõem ao legislador conferir tratamento especial aos insumos advindos dessa parte do território nacional. Daí decorre a relevância da criação da Zona Franca de Manaus e da sua expressa manutenção pela Constituição Federal de 1988, de ordem a proteger o legítimo tratamento desigual conferido às mercadorias produzidas nessa região, qualificada como de livre comércio em relação às oriundas de outras partes do país.

A instituição da ZFM, como afirmado pela eminente Min. ROSA WEBER, representa opção legítima do constituinte, que:

*“entendeu por bem, ao delinear os contornos da República Federativa do Brasil, nela inserir um espaço peculiar, uma verdadeira fissura, por assim dizer, na estrutura de outro modo simétrica da Federação” (RE 592891, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2019).*

No caso dos autos, as normas impugnadas mostram-se efetivamente capazes de impactar o modelo de desenvolvimento regional que a Constituição Federal decidiu manter, seja em seu aspecto econômico, ao comprometer a desigualação da região como forma de compensação pelos maiores custos decorrentes dos desafios enfrentados pela indústria local – afetando, assim, a competitividade do referido polo perante os demais centros industriais brasileiros –, seja em seu aspecto social, ao debilitar diversas externalidades positivas relacionadas, entre outras, à geração de empregos e renda e à preservação ambiental.

Como destacado na petição inicial:

*“A realidade fática mostra que como, como esta Zona Franca já tem isenção de IPI, a redução deste imposto sobre s bens que produz significa impactar de forma mortal a sua competitividade. Em um dizer simples: Foi reduzida a carga*

## ADI 7153 MC / DF

*tributária de meus competidores enquanto a minha foi mantida intacta”.*

De fato, o Imposto sobre Produtos Industrializados mostra-se como um dos principais tributos integrantes do pacote de incentivos fiscais caracterizador da Zona Franca de Manaus, localidade isenta do pagamento desse imposto por força dos arts. 3º e 9º do Decreto-Lei 288/1967.

No RE 596.614/SP, cujo redator para o Acórdão foi o eminente Ministro EDSON FACHIN (Pleno, 25/4/2019), essa SUPREMA CORTE, novamente, reafirmou a importância dos artigos 43, §2º, III da Constituição Federal e do artigo 40 do ADCT, no sentido de preservação de incentivos regionais à Zona Franca de Manaus. Nesse julgamento, em que pese ter ficado vencido no tocante a questão específica de “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”, salientei que:

**“o direito à isenção do IPI, previsto no art. 9º do Decreto-Lei 288/67, que foi “constitucionalizado” pelo art. 40 do ADCT”, em virtude da “relevância da criação da Zona Franca de Manaus e a sua manutenção expressa pela CF/88”, sendo “indubitável que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que certamente autorizam o legislador a conferir tratamento tributário especial aos insumos advindos da ZFM. É legítimo, portanto, que o legislador trate de forma desigual as mercadorias produzidas na ZFM (como, de fato, o fez no Decreto-Lei 288/1967) com relação às oriundas de outras regiões do país”.**

Dessa forma, a redução de alíquotas nos moldes previstos pelos Decretos impugnados, **sem a existência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus**, reduz drasticamente a vantagem comparativa do polo, ameaçando, assim, a própria persistência desse modelo econômico diferenciado constitucionalmente protegido (ADCT,

## ADI 7153 MC / DF

art. 40).

Observe-se, inclusive, que a **ausência de medidas compensatórias à produção da Zona Franca de Manaus** foi destacada na petição inicial:

“Fundamental destacar, que não se impugna aqui a redução da carga tributária contida nos decretos. A redução da carga tributária, sempre que possível, é benéfica para o tecido social. O questionamento é a ausência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, nos termos do mandamento constitucional”.

Ressalte-se, também, que na edição do último Decreto, o próprio Poder Executivo **pretendeu corrigir a ausência de medida compensatória anterior**, pois ao expandir a redução linear do IPI para 35%, excepcionou alguns produtos produzidos na Zona Franca de Manaus tão somente quanto à extensão da redução (os 10% adicionais).

Essa situação autoriza, nesse momento, a concessão da medida pleiteada, em face da eventual **irrecuperabilidade de lesividade**, conforme caso análogo decidido por essa CORTE SUPREMA (ADI 310, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 16/04/1993), onde foi analisado o cancelamento, mediante convênios firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, de benefícios fiscais relativos ao ICMS em operações de mercadoria nacional para a Zona Franca de Manaus.

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Convênios ICMS 1, 2 e 6, de 1990. **Alegação plausível de ofensa ao artigo 40 ADCT/88, que, em face da ponderação dos riscos contrapostos, oriundos da pendência do processo, aconselha a suspensão dos atos normativos impugnados.** Liminar deferida. Ação direta de inconstitucionalidade de convênios interestaduais sobre o ICMS, celebrados em reunião do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária: litisconsórcio passivo dos Estados pactuantes.



## ADI 7153 MC / DF

Conforme destacado pelo eminente Relator, Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE:

De fato – 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 eliminem os favores fiscais existentes parece, à primeira vista, interpretação que esvazia de eficácia real o preceito constitucional.**

Nesse exato sentido, manifestou-se o Ministro CARLOS VELLOSO:

Senhor Presidente, a constar de uma Constituição que é mantida a Zona Franca de Manaus é até inusitado, sem dúvida alguma. Demonstra, entretanto, **o art. 40 do ADCT**, a preocupação do constituinte com essa zona de livre comércio; **demonstra a preocupação do constituinte em manter e proteger essa zona de livre comércio da ação do legislador ordinário.** Isso tem de pesar no nosso julgamento.

Recentemente, essa mesma lógica de proteção e preservação do tratamento diferenciado conferido pela Constituição Federal à Zona Franca de Manaus foi reafirmada no julgamento da ADI 4.254, exigindo-se **necessidade de manutenção de seus favores fiscais:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PIS/COFINS. INCIDÊNCIA SOBRE A REVENDA DE VEÍCULOS NOVOS E DE AUTOPEÇAS POR CONCESSIONÁRIAS LOCALIZADAS NA ZONA FRANCA DE MANAUS. LEI N. 11.196/2005 (INCS. III E V DO § 1º, § 2º, INC. III DO § 4º E §§ 5º E 7º DO ART. 65). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. **A eficácia do art. 40 do**

## ADI 7153 MC / DF

**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei n. 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus (Rel<sup>a</sup>. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 17/09/2020).**

Verifico, portanto, a probabilidade do direito alegado pelo requerente, bem como o perigo de dano decorrente da não suspensão das normas impugnadas até o julgamento de mérito da controvérsia.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para SUSPENDER OS EFEITOS da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, *b*, da Lei 8.387/1991.

Comunique-se, com urgência, ao Presidente da República, para ciência, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste de forma definitiva sobre o mérito da presente Ação Direta.

À Secretaria, para que observe a tramitação em conjunto das ADIs 7153 e 7155, em vista da identidade parcial de objetos.

Publique-se.

Brasília, 06 de maio de 2022.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*