

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 três Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Partido Solidariedade (ADI 7153), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB (ADI 7157) e pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ADI 7160), tendo por objeto, em seu conjunto, os Decretos 11.047, de 14/04/2022, 11.052, de 28/04/2022, e 11.055/2022, que alteram as Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. 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 / 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 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.

Na ADI 7153, o Solidariedade destaca a importância da Zona Franca de Manaus para a 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, aduz ofensa a diversos dispositivos constitucionais, a exemplo dos arts. 3º, II e III; 5º, *caput* e XXXVI; 151, I; 165, § 7º; 170, VII; e 225, da Constituição Federal. Também aponta ofensa aos arts. 40; 92 e 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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 extraído da Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991”*, e, na íntegra, o Decreto

ADI 7153 / DF

11.052/2022. No mérito, postula a procedência da ação, confirmando-se a cautelar.

Em decisão proferida em 06/05/2022 (doc. 11), concedi medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos da íntegra dos Decretos impugnados, 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.

Posteriormente, o Advogado-Geral da União interpôs agravo regimental em face da decisão monocrática concessiva do pedido cautelar (doc. 22), requerendo, entre outros pontos, a reconsideração da decisão agravada ou, subsidiariamente, para que ela fosse revista quanto ao critério de identificação dos produtos eximidos da incidência dos Decretos atacados.

Na sequência, o Presidente da República (doc. 32) defendeu que a extinção da ação sem resolução de mérito, *“seja pelo fato de o controle concentrado de constitucionalidade não configurar a via adequada para a impugnação de decreto regulamentar (inadequação da via eleita), seja em razão da petição inicial se mostrar inepta”*. No mérito, manifestou-se pela improcedência, conforme a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
DECRETOS NºS 11.047/2022, 11.052/2022 E 11.055/2022 –
EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO –
INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO
FEDERAL. I – Preliminarmente, esta Ação deve ser extinta sem
resolução do mérito, seja pelo fato de o controle concentrado de
constitucionalidade não configurar a via adequada para a
impugnação de decreto regulamentar, seja em razão da petição
inicial se mostrar inepta, tendo em vista que o pedido nela
formulado se apresenta indeterminado, nos moldes dos artigos
330, inciso I, § 1º, inciso II, e inciso III, e 485, incisos I e VI, do
CPC, bem como do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, da Lei nº

ADI 7153 / DF

9.868/1999; II – Os decretos impugnados não ofendem, de modo algum, os artigos 3º, inciso III, 5º caput e inciso XXXVI, 151, inciso I, 165, § 7º, 170, inciso I, VI e VII e 225, todos da Constituição Federal, tampouco os artigos 40, 92 e 92-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e III – Os fundamentos jurídicos aqui expostos evidenciam o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial.

Intimado para se manifestar sobre o agravo regimental interposto pelo Advogado-Geral da União (doc. 50), o requerente (doc. 63) defendeu o não conhecimento do recurso e o seu não provimento. Em relação a ele, o Procurador-Geral da República ofereceu parecer também pelo desprovimento, em manifestação assim ementada (doc. 66):

AGRAVO REGIMENTAL EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS 11.047/2022, 11.052/2022 E 11.055/2022. RAZÕES DO RECURSO. ANTECIPAÇÃO DO EXAME DE MÉRITO. ADIS 7.155/DF, 7.157/DF, 7.159/DF, 7.160/DF E 7.161/DF. TRAMITAÇÃO CONJUNTA. NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DO “PERICULUM IN MORA”. NECESSIDADE DA MANUTENÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DO MÉRITO DA AÇÃO. 1. Havendo risco aparente de os Decretos 11.047/2022, 11.052/2022 e 11.055/2022 esvaziarem o estímulo à permanência de empresas, e instalação de outras, na Zona Franca de Manaus e não sendo possível, nessa fase processual, antecipar o próprio exame de mérito da ação direta de inconstitucionalidade, a fim de afastar a plausibilidade jurídica do pedido, mostra-se prudente a preservação da medida cautelar concedida até o julgamento definitivo da ação. — Parecer pelo desprovimento do agravo.

Por meio da petição 58213/2022 (doc. 82), o requerente apresentou aditamento à inicial para que fosse incluído como objeto da ação o

ADI 7153 / DF

Decreto 11.158/2022, pelas mesmas razões de inconstitucionalidade desenvolvidas na inicial. No mesmo ato, requereu a concessão de nova medida cautelar para sustar o referido Decreto, “no que se refere a redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico – PPB’s”.

Em decisão de 08/08/2022 (doc. 84), acolhi o aditamento e, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedi a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do Decreto 11.158/2022, 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 extraído do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991, inclusive quanto aos insumos catalogados no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI (extratos concentrados ou sabores concentrados).

O Presidente da República (doc. 112) reiterou a defesa da extinção da ação, e, no mérito, manifestou-se pela improcedência.

Pelo despacho de 26/08/2022 (doc. 116), ante a publicação do Decreto 11.182/2022, o mais recente de uma série de decretos relativos à controvérsia da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, determinei a intimação do requerente para se manifestar sobre eventual prejuízo da ação.

Ato contínuo, o Advogado-Geral da União (doc. 117) suscitou a prejudicialidade da Ação Direta em razão do advento do referido Decreto 11.182/2022, que alterou a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI aprovada pelo Decreto 11.158/2022. No mérito, reiterou manifestação no sentido da improcedência do pedido.

Tributário. Decreto nº 11.052/2022, que reduz a zero a alíquota do IPI incidente sobre preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados – para a elaboração de bebidas adoçadas. Decretos nº 11.055/2022 e 11.158/2022, que alteram as Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Alegada ofensa aos artigos 3º, inciso III; 5º, caput e inciso XXXVI; 151, inciso I; 165, §

ADI 7153 / DF

7º; 170, inciso VII; e 225, todos da Constituição Federal, e aos artigos 40, 92 e 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Prejudicialidade da ação direta. Superveniência do Decreto nº 11.182/2022. Mérito. A redução de alíquotas do IPI encontra-se no âmbito de competência regulamentar do Poder Executivo. O gerenciamento da política de incentivos fiscais é reservado à discricionariedade da Administração Pública, o que se torna ainda mais nítido diante da característica de extrafiscalidade do IPI, cuja finalidade é precisamente fomentar a atividade econômica e a indústria em momento de crise. A vantagem competitiva associada à Zona Franca – cujas indústrias continuam a gozar plenamente da isenção do IPI, concomitantemente com diversos outros benefícios atualmente em vigor, relativos a tributos federais – não pode ser concretizada de modo alienado de outras políticas públicas com idêntica estatura constitucional. Manifestação pela prejudicialidade da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

O Partido Solidariedade (doc. 119) argumentou que, a despeito da edição do Decreto 11.182/2022, permaneceriam inalterados os argumentos e as razões que fundamentaram os pedidos iniciais.

Em decisão de 16/09/2022 (doc. 130), ampliado o conjunto de informações presentes nos autos e alterado o quadro normativo que anteriormente subsidiou o acautelamento, revoguei a medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, para restaurar a eficácia do Decreto 11.158, de 29 de julho de 2022, com a redação dada pelas alterações do Decreto 11.182, de 24 de agosto de 2022.

Na sequência, o Procurador-Geral da República (doc. 146) ofertou parecer pelo prejuízo da ação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ZONA FRANCA DE MANAUS. DECRETOS 11.047/2022,
11.052/2022 E 11.055/2022. ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. REDUÇÕES DE

ALÍQUOTA COM POTENCIAL DE COMPROMETER O DESENVOLVIMENTO E A MANUTENÇÃO DO MODELO ECONÔMICO INSTITUÍDO NA REGIÃO NORTE DO PAÍS. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PARA IMPUGNAR O DECRETO 11.158/2022. EDIÇÃO SUPERVENIENTE DO DECRETO 11.182/2022. AMPLIAÇÃO DA LISTA PREVISTA NO DECRETO 11.158/2022. ATO NORMATIVO QUE EQUACIONA, COM MAIOR EFICÁCIA, OS CRITÉRIOS DE ALTERAÇÃO DA ALÍQUOTA DO IPI COM FINS EXTRAFISCAIS E A MANUTENÇÃO E A VIABILIDADE DO MODELO ECONÔMICO DA ZONA FRANCA DE MANAUS. NOVA LISTAGEM. PARTICIPAÇÃO DA SUFRAMA E DOS PRINCIPAIS ATORES DA REGIÃO. OBSERVÂNCIA DO PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO – PPB E DA RELEVÂNCIA DOS PRODUTOS PARA O FATURAMENTO DA ZFM EM RELAÇÃO AO RESTANTE DO PAÍS. OS PRODUTOS E OS INSUMOS SUBMETIDOS AO REGRAMENTO TRIBUTÁRIO E FISCAL DA ZFM NÃO SÃO IMUTÁVEIS, SOB PENA DE COMPROMETER O DESENVOLVIMENTO DAS DEMAIS REGIÕES. DECRETO 11.052/2022. ALÍQUOTA RESTABELECIDADA PELO DECRETO 11.182/2022.

1. A nova listagem definida pelo Decreto 11.182/2022 melhor equaciona a controvérsia relativa à possibilidade de redução do IPI por decreto presidencial em face do regime especial de proteção da Zona Franca de Manaus, tendo sido editada com a participação da SUFRAMA e dos principais atores da região, levando em consideração os produtos que observam o Processo Produtivo Básico e a relevância destes para o faturamento do modelo econômico em relação ao restante do país.

2. O Decreto 11.182/2022 confere solução, com maior eficácia, aos critérios de alteração da alíquota do IPI e à manutenção e à viabilidade do modelo econômico da Zona Franca de Manaus, motivo pelo qual há de ser reconhecida a prejudicialidade da ação direta, visto que resguardada a competitividade do polo industrial.

ADI 7153 / DF

– Parecer pelo prejuízo da ação direta.

Os requerentes nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7157 (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil) e 7160 (Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas) desenvolvem argumentos semelhantes aos sumarizados acima.

Em síntese, destacam que, ao reduzirem as alíquotas do IPI, os Decretos impugnados teriam afetado drasticamente a competitividade da Zona Franca de Manaus, colocando em risco a própria existência desse modelo econômico constitucionalmente protegido.

Nesse contexto, também sustentam a violação de diversos dispositivos constitucionais, a exemplo dos arts. 1º, I; 3º, II e III; 5º, caput e XXXVI; 37, § 3º, II e III; 170, VII; 165, § 7º; 151, I; e 225, da Constituição Federal. Também apontam ofensa aos arts. 40 e 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõem sobre a manutenção da Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelos prazos que especificam.

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 para instruir as Ações Diretas (ADI 7157: doc. 12; ADI 7160: doc. 11)

O Presidente da República (ADI 7157: doc. 15; ADI 7160: doc. 14) pleiteou a extinção das ações em razão da alegada inadequação da via eleita e da inépcia da inicial. No mérito, manifestou-se pela improcedência.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
DECRETOS NºS 11.047/2022, 11.052/2022 E 11.055/2022 –
EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO –
INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO
FEDERAL. I – Preliminarmente, esta Ação deve ser extinta sem
resolução do mérito, seja pelo fato de o controle concentrado de
constitucionalidade não configurar a via adequada para a

ADI 7153 / DF

impugnação de decreto regulamentar, seja em razão de a petição inicial se mostrar inepta, tendo em vista que o pedido nela formulado se apresenta indeterminado, nos moldes dos artigos 330, inciso I, § 1º, inciso II, e inciso III, e 485, incisos I e VI, do CPC, bem como do art. 3º, inciso II c/c art. 4º, da Lei nº 9.868/1999; II – Os decretos impugnados não ofendem os artigos 3º, inciso III, 5º, inciso XXXVI, 43, 150, § 6º, 151, inciso I, 153, § 1º, 165, § 7º, 170, inciso VII, e 225, todos da Constituição Federal, tampouco os artigos 40, 92 e 92-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e III – Os fundamentos jurídicos aqui expostos evidenciam o descabimento do provimento liminar pleiteado, bem como a improcedência dos pedidos formulados na inicial.

O Advogado-Geral da União (ADI 7157: doc. 19; ADI 7160: doc. 18) suscitou preliminar de inépcia da inicial, ante a alegação indeterminação do pedido. No mérito, manifestou-se pela improcedência.

Tributário. Decreto nº 11.052/2022, que reduz a zero a alíquota do IPI incidente sobre preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados – para a elaboração de bebidas adoçadas. Decreto nº 11.055/2022, que altera as Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Alegada ofensa aos artigos 1º, inciso I; 3º, incisos II e III; 43, § 2º, inciso III; 151, inciso I; 165, § 7º; e 170, inciso VII; todos da Constituição Federal; e 40; 92 e 92-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988. Preliminar. Inépcia da inicial. Pedido Indeterminado. Mérito. A redução de alíquotas do IPI encontra-se no âmbito de competência regulamentar do Poder Executivo. O gerenciamento da política de incentivos fiscais é reservado à discricionariedade da Administração Pública, o que se torna ainda mais nítido diante da característica de extrafiscalidade do IPI, cuja finalidade é precisamente fomentar a atividade econômica e a indústria em momento de crise. A vantagem competitiva associada à Zona Franca – cujas indústrias

ADI 7153 / DF

continuam a gozar plenamente da isenção do IPI, concomitantemente com diversos outros benefícios atualmente em vigor, relativos a tributos federais – não pode ser concretizada de modo alienado de outras políticas públicas com idêntica estatura constitucional. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Em manifestação conjunta, apresentada antes da edição do Decreto 11.182/2022, o Procurador-Geral da República (ADI 7157: doc. 22; ADI 7160: doc. 21) opinou pela parcial procedência dos pedidos, em peça assim ementada:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. ZONA FRANCA DE MANAUS. DECRETOS 11.047/2022, 11.052/2022 E 11.055/2022. PRELIMINAR. LITISPENDÊNCIA ENTRE AS ADIS 7.160/DF E 7.161/DF. MÉRITO. ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS. REDUÇÕES DE ALÍQUOTA COM POTENCIAL DE COMPROMETER O DESENVOLVIMENTO E A MANUTENÇÃO DO MODELO ECONÔMICO INSTITUÍDO NA REGIÃO NORTE DO PAÍS. EXISTÊNCIA DE ÍNDICES MÍNIMOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO DEFINIDOS PELO PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO, COMO CONTRAPARTIDA AO INCENTIVO FISCAL DE ISENÇÃO DO IPI. RISCO DE ESVAZIAMENTO DO ESTÍMULO À PERMANÊNCIA DE EMPRESAS NA ZONA FRANCA DE MANAUS. MENS LEGIS DO ART. 40 DO ADCT. DESENVOLVIMENTO DA ZONA FRANCA DE MANAUS. INTERESSE DE TODA A FEDERAÇÃO. DECRETO PRESIDENCIAL 11.052/2022. INOCORRÊNCIA DE REDUÇÃO DRÁSTICA DA COMPETITIVIDADE DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS. CORREÇÃO DE DISTORÇÕES NO SETOR ATINENTE A REFRIGERANTES E A OUTRAS BEBIDAS AÇUCARADAS. ART. 153, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.160/DF e 7.161/DF ostentam,

ADI 7153 / DF

simultaneamente, identidade nos elementos da ação, fazendo incidir, na espécie, o instituto da litispendência (CPC, art. 337, §§ 1º e 3º). Havendo repetição de ação já em curso, a ADI 7.161/DF há de ser extinta sem resolução de mérito (CPC, art. 485, V). 2. O art. 40 do ADCT constitucionalizou o quadro normativo pré-constitucional de incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus, sendo interesse da Federação como um todo o pleno desenvolvimento do referido modelo econômico. Precedentes. 3. Os Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022 têm potencial de reduzir a competitividade da Zona Franca de Manaus enquanto modelo econômico constitucionalmente protegido, visto que, em contrapartida ao incentivo fiscal voltado ao IPI, é preciso prévia aprovação de projeto industrial pelo Conselho de Administração da SUFRAMA, observado o cumprimento do Processo Produtivo Básico (Decreto-lei 288/1967, art. 9, § 1º, c/c o art. 7º, § 8º, “b”). 4. A redução das alíquotas do IPI preconizada pelos Decretos presidenciais 11.047/2022 e 11.055/2022 tem o potencial de esvaziar o estímulo à permanência de empresas – e instalação de outras – na Zona Franca de Manaus, na contramão do projeto desenvolvimentista da região que a Constituição busca preservar. 5. Embora válida a adoção do critério do Processo Produtivo Básico para resguardar a competitividade da Zona Franca de Manaus, tal parâmetro tem de sopesar possível hipótese de produto efetivamente fabricado na ZFM – e situado nas demais localidades do país – começar ou deixar de ser ali produzido, com a alteração da alíquota do IPI em âmbito nacional. 6. A redução da alíquota do IPI a zero para concentrados, realizada pelo Decreto 11.052/2022, teve como objetivo corrigir distorção no setor da economia relativo aos refrigerantes e outras bebidas açucaradas, não ameaçando, por si, o modelo da Zona Franca de Manaus. – Parecer pelo não conhecimento da ADI 7.161/DF e conhecimento das demais ações diretas. No mérito, pela parcial procedência dos pedidos, para declarar inconstitucional, sem redução de texto, o Decreto 11.055, de 28.04.2022, a fim de afastar a redução do IPI dos produtos efetivamente fabricados

ADI 7153 / DF

na Zona Franca de Manaus e que tenham o PPB, enquanto não adotado critério diverso que equacione, com maior eficácia, critérios de alteração da alíquota do IPI com fins extrafiscais e a manutenção e viabilidade do modelo econômico da ZFM.

Pelo despacho de 26/08/2022 (ADI 7157: doc. 24; ADI 7160: doc. 23) em razão da publicação do Decreto 11.182/2022, determinei a intimação dos requerentes para se manifestarem sobre eventual prejuízo da ação.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 7157: doc. 25) afirmou preservado o interesse no julgamento do mérito da Ação Direta, com a consequente procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, que seria necessária a fim de excluir a aplicação dos Decretos questionados *“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 sentido semelhante, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ADI 7160: doc. 24) afirmou a manutenção do interesse na Ação Direta mesmo após a edição do Decreto 11.182/2022, que incorreria na mesma inconstitucionalidade dos decretos originalmente impugnados.

É o relatório.

DECIDO.

Conforme relatado, em 06/05/2022 proferi decisão cautelar para suspender a eficácia dos Decretos 11.047/2022, 11.052/2022 e 11.055/2022 apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias na Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, *b*, da Lei 8.387/1991.

Na decisão de 08/08/2022, estendi os efeitos da cautelar ao Decreto 11.158/2022, com o mesmo escopo, inclusive quanto aos insumos catalogados no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI (extratos concentrados ou

ADI 7153 / DF

sabores concentrados).

Na ocasião, em juízo provisório, ponderei que 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 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 (RE 592.891, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2019; RE 596.614, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator do acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2019).

Conforme afirmei nas decisões monocráticas, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, reconhecidamente, afigura-se como um dos principais tributos integrantes do pacote de incentivos fiscais caracterizadores da Zona Franca de Manaus, localidade isenta de pagamento desse imposto por força dos arts. 3º e 9º do Decreto-Lei 288/1967, razão pela qual, considerada sua relevância, a redução de alíquotas nos moldes previstos por essa série de Decretos estava a diminuir drasticamente a vantagem comparativa do polo, ameaçando, assim, a própria persistência desse modelo econômico diferenciado constitucionalmente protegido.

Destaco, pela precisão do argumento, o seguinte trecho da manifestação apresentada pelo Procurador-Geral da República (ADI 7157: doc. 22; ADI 7160: doc. 21):

É preciso elidir a ideia difundida na sociedade brasileira de que resguardar o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus significa, conseqüentemente, prejuízo às demais regiões do país, pois, como assentado por esse Supremo Tribunal Federal, **trata-se de interesse da Federação brasileira.**

[...]

A mera interpretação literal dos diplomas impugnados e das normas constitucionais que circundam a matéria não se apresenta como o melhor método de solução da controvérsia, uma vez que centraliza a discussão nas terminologias constantes do texto constitucional, dando margem a possível relativização dos **impactos econômicos, sociais e ambientais resultantes das alterações das alíquotas dos produtos industrializados.**

[...]

Ademais, é sabido que, na Zona Franca de Manaus, há índices mínimos de industrialização definidos pelo Processo Produtivo Básico (PPB).

Não podem ser ignoradas, desse modo, as alegações dos requerentes no sentido de que um estabelecimento industrial fora da Zona Franca de Manaus tem ampla liberdade no seu desenho produtivo. Assim, se a taxa cambial indicar que o insumo importado é mais atraente, em termos de custo, nada impede que o estabelecimento industrial, situado fora da ZFM, adquira a totalidade de sua necessidade no estrangeiro.

Nesse sentido, **a redução das alíquotas do IPI pelos decretos, não acompanhada de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, tem o potencial de esvaziar o estímulo à permanência de empresas e instalação de outras, na Zona Franca de Manaus, comprometendo o desenvolvimento e a competitividade de tal modelo econômico, valores que a Lei Fundamental quis preservar.**

Nada obstante, como registrei na decisão de 16/09/2022 (doc. 130), em que revoguei com efeito *ex nunc* a cautelar anteriormente deferida, o Decreto 11.158/2022, incluído como objeto da ADI 7153 em razão do aditamento apresentado pelo requerente, foi significativamente alterado pelo Decreto 11.182/2022, que dispõe:

DECRETO 11.182, DE 24 DE AGOSTO DE 2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição

ADI 7153 / DF

que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, *caput*, incisos I e II, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971,

DECRETA:

Art. 1º Ficam alteradas, na forma do Anexo I, as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI constantes da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022, incidentes sobre os produtos classificados nos códigos relacionados no referido Anexo.

Art. 2º Fica criado na TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 2022, o desdobramento efetuado sob a forma de destaque "Ex", observada a respectiva alíquota, do código discriminado no Anexo II.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

NCM	DESCRIÇÃO	ALÍQUOTA (%)
2106.90.10	Ex 01 - Preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de bebida da posição 22.02, com capacidade de diluição superior a 10 partes da bebida para cada parte do concentrado	8

[...]

ANEXO II

NCM	DESCRIÇÃO	ALÍQUOTA (%)
2202.99.00	Ex 05 - Bebidas alimentares à base ou elaboradas a partir de matérias-primas vegetais classificadas nas posições 08.01 ou 08.02, no Capítulo 10 ou no Capítulo 12, exceto a posição	0

ADI 7153 / DF

	12.01, que não contenham leite animal, produtos lácteos ou gorduras deles derivados em sua composição	
--	---	--

Como se constata da análise integral dos seus anexos, o novo Decreto 11.182, de 24 de agosto de 2022, restabelece as alíquotas do IPI para 109 (cento e nove) produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, o que, somados aos 61 (sessenta e um) produtos já listados no Decreto 11.158/2022, objeto da alteração, conforma um total de 170 (cento e setenta) produtos cujas alíquotas foram restabelecidas, o que representa, segundo informações apresentadas pela Advocacia-Geral da União, um índice superior a 97% de preservação de todo o faturamento instalado na Zona Franca de Manaus. Transcrevo:

Sabe-se que a tributação dos bens industrializados dentro da estrutura do IPI passa, necessariamente, pela análise da seletividade, ou seja, bens essenciais devem ser menos tributados do que os mais supérfluos. Tal condição foi devidamente observada pela alteração legislativa mencionada, que pondera, de um lado, a competência e a extrafiscalidade atribuídas à União para a regulamentação do IPI (artigo 153, inciso IV da Constituição Federal) e, de outro lado, a relevância e a proteção do polo industrial da Zona Franca de Manaus, preservando-se, ainda, elementos de segurança jurídica e razoabilidade, no que se refere à indústria do resto do país.

Com tais medidas, **praticamente 100% do faturamento instalado na Zona Franca de Manaus encontra-se preservado, na medida em que a manutenção das alíquotas majoradas garante um diferencial de competitividade, que é o arcabouço central da proteção consagrada constitucionalmente para a região.**

[...]

Do exposto, percebe-se que a **edição dos Decretos nº 11.158/2022 e nº 11.182/2022 se dirige ao cumprimento da medida cautelar concedida no âmbito da presente ação direta,**

na medida em que, ao prever a recomposição de alíquotas do IPI de diversos produtos previstos em 170 (cento e setenta) códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), **com produção significativa na Zona Franca de Manaus, praticamente 100% do faturamento instalado na ZFM encontra-se preservado.**

A corroborar a referida intenção de atender ao comando presente nas decisões concessivas das medidas cautelares, de modo a elidir os possíveis impactos na Zona Franca de Manaus, confira-se, também, os seguintes trechos de nota veiculada pelo Ministério da Economia em 24/08/2022 (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/novodecretodo-ikipreservacompetitividade-de-produtos-da-zona-franca>):

A publicação do Decreto nº 11.182/2022, nesta quarta-feira (24/8) **garante a redução de 35% no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da maioria dos itens fabricados no Brasil e, ao mesmo tempo, preserva a competitividade dos produtos da Zona Franca de Manaus (ZFM).** A medida, que entra em vigor na data de sua publicação, cumpre decisão judicial e acaba com a insegurança jurídica do setor produtivo nacional. O texto garante avanço das medidas de desoneração tributária, com reflexos positivos no Produto Interno Bruto (PIB) do país e na competitividade da indústria.

A proteção à competitividade da Zona Franca de Manaus está assegurada porque o novo decreto mantém as alíquotas do IPI para 109 produtos fabricados na ZFM, que se somam aos 61 produtos listados no Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022. [...]

Essa nova lista foi objeto de intensas tratativas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com os principais atores regionais. [...] Ficam afastados impactos que a redução tarifária poderia provocar sobre o modelo de desenvolvimento regional definido pela Constituição Federal para a ZFM. [...]

ADI 7153 / DF

Dessa forma, será mantido sem redução de IPI em todo o País os principais produtos fabricados na ZFM de acordo com os chamados Processos Produtivos Básicos (PPB).

De outra perspectiva, ainda, observo que o Decreto 11.052/2022, que reduziu a 0% (zero por cento) a alíquota do IPI incidente sobre o produto classificado no código 2106.90.10 Ex01 (preparações compostos, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados, para elaboração de bebida da posição 22.02, com capacidade de diluição superior a 10 partes da bebida para cada parte do concentrado) foi superado pelo Decreto 11.182/2022, que aumentou a alíquota incidente sobre o referido produto para 8% (oito por cento).

Consideradas as pretensões postas em juízo pelos requerentes, a referida modificação substancial do contexto normativo impugnado acarreta o prejuízo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7153, 7157 e 7160 (ADI 2545, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 01/08/2017; ADI 1080, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Redatora do acórdão Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 13/09/2018; ADI 4269, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 01/02/2019; ADI 5142, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 09/09/2019; ADI 3100, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 03/05/2022). Transcrevo, nesse sentido, o seguinte excerto da manifestação apresentada pelo Procurador-Geral da República (ADI 7153, doc. 146):

[...] com o advento do Decreto 11.182/2022, que alterou a TIPI aprovada pelo Decreto 11.158/2022, o contexto anterior foi substancialmente modificado. Isso porque o novo ato normativo excepcionou da redução da alíquota do IPI outros 109 (cento e nove) produtos, totalizando 170 (cento e setenta) produtos da ZFM com suas alíquotas restabelecidas.

[...]

É preciso destacar que [...] a nova lista foi resultado de intensas tratativas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) com os principais atores da região, levando em consideração os produtos que observam o Processo

Produtivo Básico e a relevância destes para o faturamento da ZFM em relação ao restante do país.

Assim, a lista colacionada no Decreto 11.182/2022 blinda da redução os produtos tipicamente fabricados na Zona Franca de Manaus, assegurado o desenvolvimento e a competitividade da região, com a preservação de, praticamente, 100% do faturamento das empresas ali instaladas.

Por outro lado, especificamente em relação ao Decreto 11.052/2022, é preciso salientar que o insumo classificado no código 2106.90.10 Ex 01 da TIPI teve sua alíquota restabelecida a 8%. Assim, como bem observado na decisão que revogou a medida cautelar, tal questão encontra-se superada.

Por fim, ressalte-se que a circunstância de o Decreto 11.182/2022 não ter excepcionado da redução todos os produtos que contenham PPB não significa, necessariamente, que o modelo econômico da Zona Franca de Manaus terá sua competitividade afetada ao ponto de comprometer sua viabilidade, pois da interpretação una e sistemática da Constituição Federal *“não se pode considerar que os produtos e insumos submetidos ao regramento tributário fiscal da ZFM sejam imutáveis, sob pena de impedir o desenvolvimento e demais incentivos em outras regiões do país, que igualmente merecem atenção”*.

Desse modo, tendo em conta que o Decreto 11.182/2022 equacionou, com maior eficácia, os critérios de alteração da alíquota do IPI com fins extrafiscais e a manutenção e a viabilidade do modelo econômico da Zona Franca de Manaus, esta ação há de ser declarada prejudicada.

De fato, a jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, ou que tenha sido substancialmente alterado, independentemente do fato de terem sido produzidos efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3.885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. CELSO DE

ADI 7153 / DF

MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5.159, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870-QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993). Constatada alguma dessas hipóteses antes do julgamento final da ação, como nos casos em apreço, ocorrerá a prejudicialidade desta, por perda do objeto (ADI 748-QO, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 15/10/2006).

Dessa forma, em vista da substancial alteração no quadro normativo inicialmente impugnado, constato o prejuízo das presentes ações de controle concentrado, todas destituídas das condições necessárias ao prosseguimento dos feitos.

Diante do exposto, JULGO EXTINTAS as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7153, 7157 e 7160, sem resolução de mérito, com base no art. 21, IX, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, e no art. 485, VI, da Código de Processo Civil.

Publique-se.

Brasília, 10 de novembro de 2022.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente