

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.147 AMAZONAS

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. DECRETO Nº 11.047, DE 2022. TABELA DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – TIPI. IMPACTOS DA REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DO IPI NA ZONA FRANCA DE MANAUS. AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Sr. Governador do Estado do Amazonas em face do Decreto federal nº 11.047, de 2022, que aprovou a nova Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).

2. Eis o teor do ato impugnado:

“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

ADI 7147 / AM

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.”

3. Nas razões, alega que a redução de alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) causará prejuízo incalculável ao Estado de Amazonas, haja vista que decrescerá as vantagens comparativas entre os entes estaduais no que toca à Zona Franca de Manaus. Isso porque *“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”*.

4. Sustenta que o objeto impugnado afronta o princípio da segurança jurídica, uma vez que retira estímulos concedidos a prazo certo e de forma onerosa, em contrariedade à lógica esposada no art. 178 do Código Tributário Nacional (CTN).

5. Realiza, ainda, amplo excursus a respeito da constitucionalização da Zona Franca de Manaus (ZFM) e respectiva relevância na proteção ambiental da Floresta Amazônica, bem como da importância do IPI nesse contexto.

6. Alude que o ato normativo padece de vício de inconstitucionalidade, ao não ressaltar os produtores localizados na ZFM, retirando-lhes direitos adquiridos, portanto nos seguintes termos:

“Note-se que, conforme reconhece a jurisprudência, o constituinte não se limitou a manter os incentivos da Zona

ADI 7147 / AM

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.

(...)

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” (e-doc 1, p. 21-22)

ADI 7147 / AM

7. Afirma que a inexistência de mecanismos compensatórios ao modelo da ZFM atrai a pecha de inconstitucionalidade ao decreto impugnado, porquanto produz efeitos socioeconômicos adversos.

8. No pleito cautelar, após afirmar que o *fumus boni iuris* decorre dos fundamentos jurídicos expostos na exordial e que o *periculum in mora* deriva das consequências que a redução da alíquota do IPI ocasionará para as empresas titulares de Projetos Técnicos-Econômicos aprovados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e para o Estado do Amazonas, requer a suspensão imediata da eficácia do objeto em relação aos produtos produzidos pelas indústrias sediadas na ZFM, com eficácia *ex tunc*.

9. No mérito, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do decreto atacado, de modo a vedar 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.

É o relatório.

Decido.

10. A controvérsia deste feito consiste na constitucionalidade do Decreto presidencial que reduz a alíquota de IPI em relação aos produtos industrializados no território nacional, sem ressaltar os produtores baseados na Zona Franca de Manaus, atingindo os bens produzidos nessa territorialidade.

11. Para além da querela jurídica, observo complexa e intrincada relação de índole financeira atinente ao federalismo fiscal brasileiro, cujas

ADI 7147 / AM

consequências são atualmente insabidas, em razão da dificuldade de mensurabilidade dos impactos econômicos e empresariais do objeto impugnado e de potenciais medidas compensatórias. Por conta disso, convém a este Relator observar o dever de promoção de soluções consensuais dos conflitos, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil.

12. Decerto, a construção de solução autocompositiva apresenta nuances próprias na seara do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, diante da competência precípua deste STF na condição de Guarda da Constituição. De toda forma, registro que esse expediente jurisdicional tem sido admitido e desenvolvido em ações objetivas por este Tribunal. Confirmam-se, *verbi gratia*, as ADPFs nº 165/DF e nº 829/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, as ADIs nº 5.956/DF, 5.959/DF e 5.964/DF, Rel. Min. Luiz Fux, e as ADOs nº 52/DF e nº 58/DF, Rel. Min. Dias Toffoli.

13. Igualmente, parcela da doutrina pátria admite a utilização de mecanismos autocompositivos na jurisdição constitucional, como se vê no escólio de Georges Abboud:

“Portanto, acordos judiciais são possíveis em sede de jurisdição constitucional, seja em processos de cariz subjetivo e contraditório, por exemplo, MS, reclamação, RE, bem como em caso de controle abstrato de constitucionalidade, ADIn, ADC e ADPF.

A matéria discutida em juízo não é impeditivo *per se* para realização de acordo (...) Nessa perspectiva, a transindividualidade do objeto da jurisdição constitucional no controle abstrato, juntamente com sua importância, não constituem impeditivos para o acordo (...) A premissa para todo acordo constitucional é a de inexistir dispositivo constitucional

ADI 7147 / AM

vedando seu conteúdo. O acordo não pode transformar em constitucional algo que seja inconstitucional. A natureza do procedimento, se controle abstrato ou processo subjetivo, não caracteriza impedimento para sua celebração.

Em todo acordo constitucional, o STF deve examinar seus critérios de validade e eficácia, devendo fazer sua invalidação em virtude de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Importante destacar que, ao mesmo tempo em que o STF não está vinculado a todo acordo apresentado, ao STF é defeso rejeitar o acordo por critérios puramente discricionários.

(...)

Apesar de ainda consistir em tema incipiente em nossa jurisdição constitucional, o acordo constitucional apresenta ao menos quatro grandes vantagens: a) definição de questões complexas em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão pelo STF; b) o acordo admite solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão; c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática; d) por fim, e o mais importante, o acordo é ontologicamente consensual. Por conseguinte, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social. O acordo não pereniza derrotados, logo, é mais fácil para os interessados conviverem com sua determinação.”

(ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711)

14. Pelo exposto, sob as luzes das peculiaridades do caso em tela, designo audiência de conciliação, a ser realizada em 03/05/2022, às 11:00h, no Gabinete do Ministro André Mendonça, Supremo Tribunal Federal,

ADI 7147 / AM

Anexo II-A, Ala A, 5º andar.

15. Com o objetivo de êxito dos trabalhos, esclareço que a União e o Estado do Amazonas deverão indicar ao Gabinete deste Ministro (endereço eletrônico: agenda.gmalm@stf.jus.br) os representantes que farão uso do direito de manifestação nesse ato processual, preferencialmente agentes dotados de poder decisório e técnicos pertencentes às respectivas Advocacias Públicas, ao Ministério da Economia e Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Amazonas, todos conhecedores da matéria e habilitados a atuar no presente feito. Enfim, registro que a finalidade da audiência é eminentemente consensual, logo é de todo recomendável que as manifestações tenham caráter propositivo e resolutivo.

16. À Secretaria Judiciária para que intime, **com urgência**, a União e o Estado do Amazonas.

Publique-se.

Brasília, 28 de abril de 2022.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator