



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.153/DF**

**RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**REQUERENTE: SOLIDARIEDADE**

**ADVOGADO: ALYSSON SOUSA MOURÃO**

**ADVOGADO: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 762517/2022**

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

– Parecer pelo prejuízo da ação direta.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Solidariedade, tendo por objeto os Decretos presidenciais 11.047/2022, 11.052/2022 e 11.055/2022, que promoveram alterações na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Eis o teor das normas impugnadas:

***Decreto 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 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 Anexo a este Decreto.*

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

**ANEXO**

CÓDIGO TIPI	ALÍQUOTA (%)
2106.90.10 Ex 01	0

***Decreto 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

Insurge-se o requerente contra as modificações realizadas pelos atos normativos questionados, no sentido de: (i) reduzir em 25%, de forma linear, a alíquota do IPI sobre todos os produtos, com exceção de alguns, como armas, munições, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador (**Decreto 11.047/2022**); (ii) reduzir a zero a alíquota relativa ao produto classificado no Código 2106.90.10 Ex 01, correspondente a preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados - (**Decreto 11.052/2022**); e (iii) expandir a redução linear do IPI para 35%, excepcionando certos produtos produzidos na Zona Franca de Manaus apenas quanto à extensão da redução, ou seja, os 10% adicionais (**Decreto 11.055/2022**).

Sustenta, em linhas gerais, que os Decretos da Presidência da República reduzem drasticamente a competitividade da Zona Franca de Manaus, colocando em risco a própria existência do modelo de desenvolvimento econômico instituído na região norte do país.

Afirma, assim, que os diplomas afrontam o disposto nos arts. 2º; 3º, III; 5º, *caput* e XXVI; 151, I; 165, § 7º; 170, I, VI e VII; e 225, todos da Constituição Federal, assim como o disposto nos arts. 40, 92 e 92-A, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que resguardam a manutenção e viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da íntegra do Decreto 11.052/2022, e dos Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022, somente em relação aos produtos produzidos pelas indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus que têm o Processo Produtivo Básico (PPB), nos termos do art. 7º, § 8º, “b”, do Decreto-lei 288/1967, na redação dada pela Lei 8.387/1991.

Ao final, pugna pela confirmação da medida cautelar, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade total do Decreto 11.052/2022 e a inconstitucionalidade parcial dos Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022, vedando a redução da alíquota do IPI aos produtos fabricados na ZFM detentores de PPB.

Em cognição sumária entendeu-se presentes os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar (peça eletrônica 6):

*(...) 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 bens que produz significa impactar de forma mortal a sua competitividade. Em um dizer simples: foi reduzida a carga tributária de meus competidores enquanto a minha foi mantida intacta”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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. (...).*

*(...)*

*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, 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*benefícios fiscais relativos ao ICMS em operações de mercadoria nacional para a Zona Franca de Manaus.*

*(...)*

*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. (Grifos constantes do original)*

Concedida a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário dessa Suprema Corte, foram solicitadas informações ao Presidente da República e manifestação definitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República sobre o mérito desta ação direta de inconstitucionalidade.

A Presidência da República pronunciou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo requerente (peça eletrônica 32).

Contra a referida decisão monocrática, o Advogado-Geral da União interpôs agravo regimental (peça eletrônica 22).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Intimado a se manifestar, o requerente apresentou contrarrazões ao recurso interposto pela AGU. Pleiteou, preliminarmente, o não conhecimento do regimental e, no mérito, o seu desprovimento (peça eletrônica 63).

O Procurador-Geral da República opinou pelo desprovimento do agravo regimental (peça eletrônica 66).

Tendo em vista a edição do Decreto 11.158/2022, o requerente formulou pedido de aditamento à petição inicial para (peça eletrônica 82, p. 13):

*(...) acrescentar ao objeto da ADI 7153 a impugnação ao Decreto n 11.158, de 29 de julho de 2022, 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.*

Pleiteou, ainda, a concessão de nova medida cautelar para “sustar o Decreto Federal n 11.158, de 29 de julho de 2022, 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” (peça eletrônica 82, p. 13).

Por fim, reiterando os argumentos lançados na petição inicial, o requerente postulou a confirmação das medidas cautelares e o reconhecimento da inconstitucionalidade dos decretos presidenciais impugnados.

No dia 8.8.2022, acolhendo o pedido de aditamento à inicial, houve a extensão da medida cautelar anteriormente deferida para “suspender os efeitos do Decreto 11.158/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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)” (peça eletrônica 84, p. 7).*

Destacou-se que:

*(...) Nada obstante a exclusão de sessenta e um produtos (NCMs e seus Ex-tarifários), excepcionados da redução do IPI por serem fabricados na ZFM com PPB (apenas 11,5% do total de 528 produtos conforme Nota Técnica 009/2022-CATE, apresentada nos autos da ADI 7159 pelo Governador do Estado do Amazonas – doc. 55), o fato objetivo que não pode ser desconsiderado, mesmo nos limites de profundidade desta cognição, é que o Decreto 11.158/2022 reduziu linearmente o IPI de centenas de produtos produzidos na Zona Franca de Manaus e, adicionalmente, consolidou a redução da alíquota incidente sobre o produto classificado no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI (extratos concentrados ou sabores concentrados) a 0%, razão pela qual remanesce, conforme sustentado pelos peticionários, as mesmas razões de inconstitucionalidade que fundamentaram a concessão da medida cautelar anterior. Portanto, em princípio, tanto quanto os atos originalmente impugnados (Decretos 11.047, 11.052 e 11.055), e pelas mesmas razões, o Decreto 11.158/2022 mostra-se igualmente capaz 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. (peça eletrônica 84, p. 6)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Solicitou-se a prestação de novas informações da Presidência da República e manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente.

A Presidência da República e a Advocacia-Geral da União pronunciaram-se, preliminarmente, pelo não conhecimento desta ação direta e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo requerente (peças eletrônicas 113 e 117).

Ante a publicação do Decreto 11.182/2022, que promoveu alterações no Decreto 11.158/2022, intimou-se o requerente para que se manifestasse sobre eventual prejuízo da ação.

Intimado, o partido político Solidariedade sustentou que, apesar da edição do Decreto 11.182/2022, esta ação direta não perdeu o seu objeto (peça eletrônica 119).

No dia 16.9.2022, a medida cautelar foi revogada nos seguintes termos (peça eletrônica 130):

*Nada obstante, ainda em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, verifico que o Decreto 11.158/2022, incluído como objeto da ação em razão do aditamento apresentado pelo requerente, foi **significativamente** alterado pelo Decreto 11.182/2022, que dispõe:*

*(...)*

*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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

109 produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, o que, somados aos 61 produtos já listados no Decreto 11.158/2022, objeto da alteração, conforma um total de 170 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 a Zona Franca de Manaus, praticamente 100% do faturamento instalado na ZFM encontra-se preservado.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*A corroborar a referida intenção de atender ao comando presente nas decisões concessivas das medidas cautelares, 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. [...].*

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

***De outra perspectiva, 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 Ex 01 (preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados, para elaboração de bebida da posição 22.02, com capacidade de***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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).*

*Dessa forma, ampliado o conjunto de informações presentes nos autos e alterado o quadro fático que anteriormente subsidiou o deferimento das medidas cautelares, reconheço, em linha de princípio, a existência de indícios que confluem para a descaracterização dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora.*

*Com essas considerações, deve ser privilegiado, nesse momento, a presunção de constitucionalidade dos atos questionados.*

*Ante o exposto, REVOGO 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. (Grifos nossos)*

Eis, em síntese, o relatório.

Esta ação direta de inconstitucionalidade impugna uma série de decretos da Presidência da República que, alterando a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), reduziram, de forma linear, a alíquota do IPI para diversos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus – ZFM (comercializados nas demais regiões do país), assim como zeraram a alíquota do referido tributo para o insumo classificado no Código 2106.90.10 Ex 01 da TIPI (preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados –, para elaboração de bebida da posição 22.02., com a capacidade de diluição superior a 10 partes da bebida para cada parte do concentrado).

O Decreto 11.047, de 14.4.2022, reduziu linearmente em 25% a alíquota do IPI sobre todos os produtos da TIPI, com exceção de alguns, como armas,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

munições, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de tocador.

O **Decreto 11.052**, de 28.4.2022, reduziu a 0% a alíquota do IPI para o insumo classificado no Código 2106.90.10 Ex 01, correspondente a preparações compostas não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados).

Por sua vez, o **Decreto 11.055**, de 28.4.2022, revogando o Decreto 11.047, de 14.4.2022, expandiu a redução linear da alíquota do IPI, de 25% para 35%, excepcionando certos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus quanto à extensão da redução, ou seja, os 10% adicionais.

Já o **Decreto 11.158**, de 29.7.2022, revogando o Decreto 11.055, de 28.4.2022, restabeleceu as alíquotas do IPI para 61 (sessenta e um) produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, **detentores do Processo Produtivo Básico (PPB)**, objetivando garantir segurança jurídica aos contribuintes no sentido de qual alíquota aplicar aos produtos excepcionados da redução pela medida cautelar concedida.

A questão central desta ação direta é identificar se os decretos editados pelo Presidente da República, em detrimento da situação especialíssima da Zona Franca de Manaus cujo desenvolvimento é de interesse da Federação, comprometem – ou têm o potencial de comprometer – o desenvolvimento e a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

competitividade da Zona Franca de Manaus, preservados e assegurados, pela Constituição Federal, até o ano de 2073.

Tendo em vista o cenário jurídico apresentado e a pretensão jurisdicional almejada pelo requerente, há de ser reconhecida a **prejudicialidade** desta ação, uma vez que sobreveio o **Decreto 11.182**, de 24.8.2022, que, disciplinando a matéria tratada nos demais atos normativos mencionados, 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.

Convém destacar que a ADI 7.153/DF tramitava em conjunto com as ADIs 7.155/AM, 7.157/DF, 7.159/DF, 7.160/DF e 7.161/DF, por identidade parcial ou total dos objetos.

No dia 21.9.2022, as ADIs 7.155/AM, 7.159/DF e 7.161/DF foram julgadas extintas, sem resolução de mérito, remanescendo, assim, a tramitação conjunta desta ação direta, tão somente, com as ADIs 7.157/DF e 7.160/DF.

Ao se manifestar no mérito das demais ações, esta Procuradoria-Geral da República opinou pela inconstitucionalidade dos Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022, destacando que:

*É preciso elidir a ideia difundida na sociedade de que resguardar o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus significa, consequentemente, prejuízo às demais regiões do país, pois, como assentado por*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*esse Supremo Tribunal Federal, trata-se de interesse da Federação brasileira.*

*O esforço hermenêutico há de ser pautado, assim, na unidade e na harmonia das normas constitucionais, a fim de melhor atender e respeitar os valores constitucionais insculpidos na Lei Maior.*

*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 custos, 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.*

*(...)*

*(...) forçoso concluir que tais atos normativos, ao reduzirem de forma linear a alíquota do IPI, em 25% e 35%, sem a adoção de evidentes medidas compensatórias à produção na ZFM, são capazes de comprometer o adequado desenvolvimento do mencionado modelo econômico, em afronta aos arts. 3º, III, e 151, I, da CF e aos arts. 40, 92 e 92-A do ADCT. (peça eletrônica 30 da ADI 7.155/AM, p. 20-24)*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Registrou, ainda, que:

*Com o intuito de atender a decisão cautelar, a SUFRAMA encaminhou ao Ministério da Economia relação preliminar de NCMs com base no Sistema Harmonizado (SH) dos produtos produzidos na ZFM que tenham o Processo Produtivo Básico, para que o órgão do Executivo divulgasse a relação final.*

*Nesse cenário, a solução aventada pelo Ministério da Economia para atender à decisão monocrática que suspendera, em parte, os efeitos dos Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022 – cuja ideia foi resguardar a manutenção e a competitividade da ZFM – consistiu na apresentação de uma tabela (nº 4), em que foi identificado um rol de 65 NCMs, correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do faturamento da Zona Franca de Manaus.*

*A alternativa apresentada pelo Ministério da Economia buscou prestigiar tanto o tratamento constitucional conferido à ZFM – com garantia da manutenção do faturamento da região e dos empregos locais – quanto a impulsão da atividade econômica e industrial do país, pretendida pelos Decretos 11.047/2022 e 11.055/2022.*

*Todavia, apesar da relevante tentativa de operacionalizar a decisão cautelar e afastar a situação de insegurança jurídica e tributária supostamente gerada pelo critério por essa adotado (PPB), registrou o requerente da ADI 7.153/DF, ao apresentar contrarrazões ao agravo regimental interposto pela AGU, a ausência de “clareza” de como o Governo Federal chegou a quantidade dos 65 NCMs para compor o faturamento de 95% (noventa e cinco por cento) da Zona Franca de Manaus.*

*(...)*

*Apesar do intenso debate sobre a adoção do critério do Processo Produtivo Básico para tutelar os bens produzidos na Zona Franca de Manaus, revela-se possível a elaboração de lista oficial para identificação dos produtos que realmente são fabricados no Polo Industrial de Manaus e tenham o PPB.*

*A própria SUFRAMA envidou esforços no sentido de apontar ao Ministério da Economia uma série de NCMs que contam com o PPB.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Dessa maneira, embora complexa a tarefa de identificação dos produtos que são realmente fabricados na ZFM e que tenham PPB, não há como negar sua possibilidade.*

*(...)*

*Desse modo, tendo em conta as considerações acima destacadas, há de ser declarada a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do Decreto 11.055/2022 – que revogou o Decreto 11.047/2022 –, a fim de afastar a redução do IPI aos produtos efetivamente fabricados na Zona Franca de Manaus e que tenham o PPB, enquanto não adotado critério diverso que equacione, com maior eficácia, a competência do Presidente da República de alterar a alíquota do IPI para fins extra-fiscais e a manutenção e viabilidade do modelo econômico da ZFM. (peça eletrônica 30 da ADI 7.155/AM, p. 25-30)*

Nesse cenário, sobreveio a edição do Decreto 11.158/2022 que, como visto, excepcionou da redução da alíquota do IPI apenas 61 (sessenta e um) produtos fabricados na Zona Franca de Manaus que observam o PPB, incapazes, *prima facie*, de equacionar a questão controvertida e garantir o desenvolvimento e a competitividade do aludido modelo econômico.

Sobre os produtos ressalvados no Decreto 11.158/2022, chama a atenção a alegação do requerente, ao aditar a petição inicial, no sentido de que a edição de tal diploma “*não contemplou nem mesmo a listagem mínima apresentada pela própria AGU*” (peça eletrônica 82, p. 10) nestes autos, que representariam cerca de 95% do faturamento da ZFM.

Todavia, com o advento do Decreto 11.182/2022, que alterou a TIPI aprovada pelo Decreto 11.158/2022, o contexto anterior foi **substancialmente**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

O Decreto 11.182/2022, em atenção ao princípio da segurança jurídica, elencou, **de maneira transparente**, todos os produtos excepcionados da redução de 35% da alíquota do IPI.

É preciso destacar que, diversamente de outras listagens constantes destes autos (peça eletrônica 25), a nova lista foi resultado de **intensas trativas 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, assegurando 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** (peça eletrônica 130).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por fim, ressalte-se que a circunstância de o Decreto 11.182/2022 não ter excepcionado da redução todos os produtos que contenham o 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 e fiscal da ZFM sejam imutáveis, sob pena de impedir o desenvolvimento e demais incentivos em outras regiões do país, que igualmente merecem atenção”*<sup>1</sup> – grifo nosso.

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.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo prejuízo da ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JAF

---

1 ADI 2.399, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/Acórdão, Rel. p/Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, *Dje* de 15.3.2022.