



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.239/DF**

**RELATOR:** MINISTRO ROBERTO BARROSO  
**REQUERENTE:** PARTIDO CIDADANIA NACIONAL  
**ADVOGADO:** IVES GANDRA DA SILVA MARTINS  
**ADVOGADA:** ELLEN GRACIE NORTHFLEET  
**ADVOGADO:** LUIS INACIO LUCENA ADAMS  
**INTERESSADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**INTERESSADO:** CONGRESSO NACIONAL  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 796362/2022**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ZONA FRANCA DE MANAUS. ARTS. 8º E 10, II, DA LEI FEDERAL 14.183/2021. ALTERAÇÃO DOS ARTS. 3º, § 1º; 4º E 37, TODOS DO DECRETO-LEI 288/1967. ATO NORMATIVO QUE EXCEPCIONOU DO REGIME DE ISENÇÃO FISCAL O PETRÓLEO, LUBRIFICANTES E COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS DERIVADOS DE PETRÓLEO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. ALTERAÇÕES QUE NÃO REDUZEM INCENTIVOS FISCAIS E PROTEÇÃO CONFERIDA À ZONA FRANCA DE MANAUS. EXCEÇÃO NORMATIVA PREVISTA DESDE A REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 37 DO DECRETO-LEI 288/1967. LEI FEDERAL QUE EXPLICITA LIMITES DA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA DEFINIDAS NO ATO NORMATIVO QUE REGULA A ZONA FRANCA DE MANAUS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DE EXERCÍCIO. INOCORRÊNCIA. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO PELO REQUERENTE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. O art. 8º da Lei Federal 14.183/2021 se limitou a aperfeiçoar/explicitar a redação dos arts. 3º, § 1º; 4º e 37 do Decreto-Lei 288/1967, mantendo inalterado o conjunto de benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus.

2. O art. 8º da Lei Federal 14.183/2021 não inova na matéria, muito menos reduz incentivo fiscal, pois, antes mesmo da edição do referido ato normativo, as operações realizadas com lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo não estavam submetidas ao conjunto de benefícios da Zona Franca de Manaus, recepcionados pelo art. 40 do ADCT (redação original do art. 37 do Decreto-Lei 288/1967).

3. O art. 10, II, da Lei Federal 14.183/2021 não ofende o princípio constitucional da anterioridade de exercício, pois o art. 8º do aludido diploma apenas explicitou os limites da extensão da isenção fiscal envolvendo a Zona Franca de Manaus, originalmente já contemplados pelo Decreto-Lei 288/1967.

– Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Cidadania Nacional<sup>1</sup>, contra o art. 8º da Lei Federal 14.183, de 14.7.2021, que alterou os arts. 3º, § 1º; 4º e 37 do

---

1 O Cidadania Nacional é o partido político sucessor do Partido Popular Socialista (PPS) cuja nomenclatura fora utilizada para se referir ao requerente na autuação desta ação direta de inconstitucionalidade (*vide* peça eletrônica 4).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Decreto-Lei 288, de 28.2.1967, e, subsidiariamente, em face do art. 10, II, do referido diploma legal.

Eis o teor das normas impugnadas:

**Lei 14.183, de 14 de julho de 2021**

*Art. 8º O Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 3º (...)*

*§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, **petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo**, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.” (NR)*

*“Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, **exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo** para a Zona Franca de Manaus.” (NR)*

*“Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, **com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.**” (NR)*

(...)



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

*Art. 10. Esta Lei entra em vigor:*

*(...)*

*II – na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos, e produzirá efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, em relação ao art. 8º. (Grifos nossos.)*

Registra o requerente que o art. 8º da Lei Federal 14.183/2021 foi objeto de veto pelo Chefe do Poder Executivo, quando da conversão em lei da Medida Provisória 1.034, de 1º.3.2021. Contudo, nos autos da ADPF 893/DF<sup>2</sup>, ajuizada pelo partido político Solidariedade, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por maioria de votos, pela inconstitucionalidade do veto aposto pelo Presidente da República, visto que efetuado após o prazo constitucional de 15 dias (art. 66, § 1º, da Constituição Federal).

Sustenta a inconstitucionalidade formal do aludido dispositivo, por afronta aos 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.

Afirma que, atualmente, *“mais de 600 empresas estão instaladas no Polo Industrial de Manaus, que faturam por volta de 100 bilhões, geram mais de 100 mil empregos diretos e outros 400 mil empregos indiretos, colocando o Estado do*

---

2 ADPF 893/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, *DJe* de 5.9.2022.



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

*Amazonas na terceira posição do ranking dos estados brasileiros que mais arrecadam com o setor industrial” (peça eletrônica 1, p. 6).*

*Alega que o art. 8º da Lei Federal 14.183/2021, “ao introduzir diferenciações entre as empresas do setor de combustíveis, lubrificantes e petróleo em relação aos demais bens no âmbito da Zona Franca, para o fim de impedir aqueles de se beneficiarem dos incentivos regionais do Decreto-Lei 288/1967 (...) colidiu frontalmente com o art. 40 do ADCT” (peça eletrônica 1, p. 6)*

*Argumenta que o Decreto-Lei 288/1967, o qual regula a Zona Franca de Manaus, não há de ser derogado por lei espacialmente geral. Ou seja, não poderia a Lei Federal 14.183/2021 “estabelecer diferenciações entre bens produzidos na região contemplada por lei especial com estímulos instituídos em função do critério jurídico territorial” (peça eletrônica 1, p. 8).*

*Diz que a violação à garantia de manutenção da disciplina formal dos incentivos contidos no Decreto-Lei 288/1967 “está em pretender excluir, dos estímulos do Decreto-Lei que compõem a Zona Franca de Manaus, os bens do setor de combustíveis, lubrificantes e petróleo, que a eles faziam jus quando da promulgação da Carta Magna” (peça eletrônica 1, p. 9).*

*Pontua que “é vedado à lei mudar a natureza dos incentivos constitucionalizados, substituindo, como no caso, o critério regional pelo setorial, como o faz a legislação inquinada, do que decorre efeito equivalente à extinção da ZFM, por eliminar as condições*



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

*de competitividade entre os empreendimentos sediados em região tão remota do país e os localizados em regiões mais próximas dos mercados consumidores” (peça eletrônica 1, p. 10).*

Sob outro prisma, aduz a inconstitucionalidade material do art. 8º da Lei Federal 14.183/2021, por afronta aos arts. 1º, I; 3º, II e III; 5º, XXXVI; 37, *caput*; 43, § 2º, III; 151, I; 165, § 7º; 170, I e VII, todos da Constituição Federal.

Ressalta que *“a legislação infraconstitucional pode apenas aumentar o nível dos incentivos, nunca eliminá-los ou reduzi-los, quer de maneira direta, instituindo condições mais gravosas que as existentes na data da promulgação da Carta para sua concessão, quer de maneira indireta, pela implementação de outros meios destinados a propiciar a ineficácia dos incentivos concedidos”* (peça eletrônica 1, p. 18).

Enfatiza que *“a revogação dos benefícios em questão para as empresas instaladas na Zona Franca de Manaus que comercializam petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo importa severa violação a segurança jurídica dos contribuintes ao desconsiderar os direitos por eles adquiridos haja vista que usufruem de benefícios fiscais concedidos sob condições onerosas e por prazo certo”* (peça eletrônica 1, p. 32).

Subsidiariamente, sustenta que o art. 10, II, da Lei Federal 14.183/2021 vulnera o princípio da anterioridade geral, nos termos do art. 150, III, “b”, da Constituição Federal.



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

Assevera que o *“legislador ordinário optou por prever somente a aplicação da anterioridade nonagesimal (isto é, que sua aplicação tenha início a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação). Contudo, desconsiderou a obrigatoriedade de observância à anterioridade clássica, que impede a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro da lei que instituiu ou aumentou o tributo”* (peça eletrônica 1, p. 35).

Nessa esteira de raciocínio, registra que, havendo a revogação de benefício fiscal que acarrete majoração indireta de tributo, não de se respeitar os princípios da anterioridade de exercício e nonagesimal.

Nesses termos, requer a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do art. 8º da Lei Federal 14.183/2021. Ao final, pugna pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material do dispositivo impugnado, por ofensa aos arts. 1º, I; 3º, II e III; 5º, XXXVI; 37, *caput*; 43, § 2º, III; 151, I; 165, § 7º; e 170, I e VII, da CF, bem como aos arts. 40, 92 e 92-A do ADCT.

Em caráter subsidiário, pede a declaração de inconstitucionalidade material do art. 10, II, do diploma federal, por violação do art. 150, III, “b”, da Carta da República.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça eletrônica 22).



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

A Câmara dos Deputados forneceu informações quanto à tramitação da proposição legislativa resultante na Lei Federal 14.183/2021, defendendo a inexistência de inconstitucionalidade (peça eletrônica 27).

A Presidência da República pronunciou-se em peça assim sumarizada (peça eletrônica 29):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.239. ALTERAÇÕES AO DECRETO-LEI Nº 288/1967. REGIME FISCAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS. ANTERIOR APOSIÇÃO DE VETO PRESIDENCIAL AO DISPOSITIVO ORA IMPUGNADO. VETO POLÍTICO, POR CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO.*

O Senado Federal, a seu turno, defendeu a validade constitucional do art. 8º da Lei Federal 14.183/2021, motivo pelo qual postulou seja a ação direta julgada improcedente (peça eletrônica 46).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa (peça eletrônica 49):

*Tributário. Incentivos fiscais no âmbito da Zona Franca de Manaus. Artigo 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967 e excepcionou do regime de isenção fiscal o petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo. Alegação de inconstitucionalidades de natureza formal e material, por ofensa aos artigos 1º, inciso I; 3º, incisos II e III; 5º, inciso XXXVI; 43, § 2º, inciso III; 151, inciso I; 165, § 7º; e 170, incisos I e VII, todos da Constituição da República, e ao princípio da intangibilidade da Zona Franca de Manaus, nos termos fixados pelos*



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

*artigos 92 e 92-A do ADCT. Improcedência. As alterações promovidas pelo artigo 8º da Lei nº 14.183/2021 em nada esvaziam a proteção constitucionalmente conferida à Zona Franca de Manaus e apenas explicitam os limites da isenção tributária originalmente contemplados pelo artigo 37 do Decreto-Lei nº 288/1967. Ausência de ofensa à segurança jurídica. Inaplicabilidade do princípio de anterioridade tributária ao caso. Manifestação no sentido da improcedência do pedido formulado pelo autor na presente ação direta.*

O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM) solicitou o ingresso no processo na qualidade de *amicus curiae* (peça eletrônica 37).

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), intimada a se manifestar, prestou as informações solicitadas, conforme se observa da peça 53 do processo eletrônico.

Eis, em síntese, o relatório.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada pela Lei 3.173/1957; contudo, institucionalizou-se juridicamente e iniciou seu pleno funcionamento apenas com a edição do Decreto-Lei 288/1967.

De acordo com o Decreto-Lei 288/1967, a Zona Franca de Manaus é uma área de livre-comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais, cuja finalidade é estabelecer, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário que reúne condições econômicas para permitir o



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

desenvolvimento da região, em razão dos fatores locais e da grande distância que os centros consumidores de seus produtos se encontram.

Notório, pelo período de institucionalização e de funcionamento da Zona Franca de Manaus, que a legislação extraía, à época, validade da ordem constitucional vigente, qual seja, a Constituição de 24.1.1967, posteriormente emendada pela Emenda Constitucional 1, de 17.10.1969.

A Carta de 1988, no seu art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, manteve, com suas características de área de livre-comércio, de exportação, de importação e de incentivos fiscais, a região da ZFM com regime tributário favorecido. Vejamos:

*Art. 40. É mantida a 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.*

*Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinam ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.*

A recepção do elenco pré-constitucional de incentivos à ZFM e a manutenção do regime tributário favorecido à região foram estendidos pelas ECs 42/2003 (ADCT, art. 92) e 83/2014 (ADCT, art. 92-A), que acresceram, ao prazo inicial disposto no art. 40 do ADCT, mais 60 (sessenta) anos, motivo pelo



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

qual a transitoriedade dos incentivos fiscais no interior da Amazônia expirar-se-á, somente, no ano de 2073.

Os Constituintes Originário e Derivado, com intuito de resguardar o projeto desenvolvimentista para a região da Amazônia, constituído sob a ordem constitucional pretérita, tornaram expressa a manutenção – por tempo certo e determinado – do regramento jurídico existente, assegurando e observando a finalidade primordial da instituição da ZFM de criação, na região setentrional do país, de um centro industrial, comercial e agropecuário.

A eficácia do art. 40 do ADCT e a manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei 288/1967 não são temas novos no Supremo Tribunal Federal, que, em várias ocasiões, assentou a necessidade de se observar o tratamento constitucional especialíssimo conferido à sub-região de Manaus, sob pena descaracterizar-se a ZFM (*vide* ADI 2.348-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* de 7.11.2003; ADI 310, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 9.9.2014; RE 826.779-AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Tuma, *DJe* de 16.12.2015; ADI 4.254/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 17.9.2020).

Daí a colocação do Ministro Carlos Velloso de que:

*O constar de uma Constituição que é mantida a Zona Franca de Manaus é ate 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*constituente em manter e proteger essa zona de livre-comércio da ação do legislador ordinário”.*<sup>3</sup>

A peculiaridade e a importância da Zona Franca de Manaus, como região socioeconômica, foram elementos determinantes para que essa Excelsa Corte, ao julgar os REs 592.891/SP e 596.614/SP, reafirmasse, com fundamento no art. 43, § 2º, III, da CF e no art. 40 do ADCT, a necessidade de preservação de incentivos regionais à Zona Franca de Manaus, fixando a seguinte tese de repercussão geral:

*Há direito ao creditamento de IPI na entrada de insumos, matéria-prima e material de embalagem adquiridos junto à Zona Franca de Manaus sob o regime da isenção, considerada a previsão de incentivos regionais constante do art. 43, § 2º, III, da Constituição Federal, combinada com o comando do art. 40 do ADCT.*

(RE 592.891/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno [Tema 322 da Repercussão Geral], DJe de 20.9.2019; e RE 596.614/SP, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 20.9.2019)

Ressaltou a eminente Ministra Rosa Weber o interesse da Federação no desenvolvimento da região da Zona Franca de Manaus. Confira-se:

*Durante o período garantido pela Constituição, o sistema constitucional determina tratamento diferenciado para os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, para que ela siga fomentando o desenvolvimento da região, que é interesse da federação como um todo,*

3 Trecho de voto proferido no julgamento na Medida Cautelar na ADI 310/AM, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16.04.1993 (grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*pois este desenvolvimento é, na verdade, da nação brasileira, bem como a preservação ambiental e a própria integração nacional. Com efeito, a Zona Franca de Manaus conta hoje com cerca de 600 empresas instaladas segundo a Superintendência da Zona Franca de Manaus, a SUFRAMA, graças aos incentivos fiscais e se espera que avance mais, superando as limitações geográficas.*

*Todas estas considerações denotam que o tratamento tributário diferenciado para esta relevante área encontra suas razões na necessidade de desigualar juridicamente uma situação fática desigual para realizar, assim, a igualdade. Este é o sentido para a Constituição Federal de 1988 se ocupar, no ADCT, com a manutenção dos peculiares incentivos fiscais direcionados para sub-região de Manaus. Logo, esta isenção não recebe, por determinação constitucional, o mesmo tratamento das isenções em geral, não se enquadrando, por conseguinte, no julgamento do Supremo Tribunal Federal candidato a precedente para o presente caso, qual seja, o RE nº 353.657 de relatoria do Ministro Marco Aurélio.*

*Nessa linha, (...) a isenção do IPI, tributo de competência da União, de determinado produto para todo o território nacional não recebe o mesmo tratamento da isenção do mesmo tributo direcionada para determinada região em especial: trata-se, além de um incentivo regional conforme o artigo 43, § 2º, III da Constituição, de um incentivo para o desenvolvimento do país como um todo ao ponto de receber “tratamento constitucional de exceção”, expressão utilizada por Ives Gandra Martins (...).*

*Não atentar para a peculiaridade dos benefícios fiscais para Zona Franca de Manaus, desconsiderando a sutileza da isenção do IPI para esta área cujos incentivos foram preservados pela Constituição, é esvaziar o próprio sentido desta especial medida desonerativa e abandonar todas as razões que a justificam (...).<sup>4</sup> (Grifos nossos.)*

Enfatizou, ainda, a Ministra que:

---

4 RE 592.891/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno (Tema 322), DJe de 20.9.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*O federalismo, enquanto unidade nacional, determina a equalização das assimetrias. A força do pacto federativo é evidenciada no artigo 60, § 4º da Constituição, que inclui a federação como cláusula pétrea. **O tratamento constitucional diferenciado para Zona Franca de Manaus é uma manifestação do pacto federativo e, com isso, a isenção do IPI direcionada para Zona Franca, mantida pela Constituição, é uma isenção em prol do federalismo.***

*O fato de o constituinte originário se ocupar da peculiaridade dos benefícios fiscais para Zona Franca de Manaus reflete a união de todo o Brasil **em prol do desenvolvimento do país através da neutralização das assimetrias.** (...)*

*Desse modo, o constituinte – atento para a realidade brasileira e para a carência da região amazônica –, manteve o tratamento fiscal diferenciado para Zona Franca de Manaus, reconhecendo a necessidade de uma sistematização própria: os incentivos fiscais para esta área devem ser potencializados **em prol do desenvolvimento da região e, com isso, da nação como um todo.** Logo, a **interpretação** dos benefícios fiscais direcionados para Zona Franca é **ampla**, ou seja, o mais abrangente possível para neutralizar as desigualdades existentes. **O artigo 40 do ADCT não beneficiou a Zona Franca de Manaus com uma mera formalidade**, como asseverou esta Corte Constitucional na ADI nº 2348. A Zona Franca de Manaus “é, na verdade, um nome que encabeça uma realidade normativa e material caracterizada pela manutenção da área de livre comércio com os seus incentivos fiscais, conforme trecho do voto do Ministro Marco Aurélio neste julgado do Supremo.*

*Nessa linha, a **interpretação apropriada, à luz da Constituição como um todo** – o ordenamento jurídico é um sistema, nas lições de Canaris, o que **pressupõe unidade, equilíbrio e harmonia**, conforme magistério doutrinário do **Ministro Luís Roberto Barroso ao refletir sobre o princípio da unidade da Constituição** –, é aquela que procura dar máxima efetividade aos incentivos fiscais direciona-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*dos para a potencialização do desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.*<sup>5</sup> (Grifos nossos.)

Por outro lado, é sabido que não há subsunção da norma originalmente veiculada pelo art. 40 do ADCT ao conceito de cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º), razão pela qual não há falar em imutabilidade absoluta dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus (*vide* ADI 5.058/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, *DJe* de 3.10.2019, e ADI 2.024/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, *DJe* de 22.6.2007).

Sustenta o Ministro Alexandre de Moraes que:

*Por mais que se enxergue importância e sensibilidade para previsões voltadas a uma zona fiscalmente privilegiada, como se conforma a Zona Franca de Manaus, nada nela se identifica como diretamente relacionado com o conjunto das cláusulas pétreas. Pretender como intocável, sobretudo a partir de supostos reflexos indiretos, tais como os derivados de previsões que estendem a outros limitação do poder de tributar previsto em norma tributariamente imunizante, é um excesso que não encontra amparo em adequada leitura da mensagem constitucional.*<sup>6</sup>

Assim, é certo que 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*”

5 RE 592.891-RG/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, *DJe* de 20.9.2019.

6 ADI 5.058/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, *DJe* de 3.10.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(*vide* ADI 2.399/AM, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, *DJe* de 15.3.2022).

Na situação em apreço, em que pese os argumentos apresentados pelo partido político requerente, o art. 8º da Lei Federal 14.183/2021 não vulnera o texto constitucional, uma vez que apenas aperfeiçoou/explicitou a redação dos arts. 3º, § 1º; 4º e 37 do Decreto-Lei 288/1967, mantendo inalterado o conjunto de benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus.

Isso porque, as operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, **desde a edição do Decreto-Lei 288/1967**, já eram expressamente excepcionados das disposições constantes do aludido ato normativo.<sup>7</sup>

É o que se observa da leitura da redação original do art. 37 do Decreto-Lei 288/1967:

---

7 O próprio veto apostado pelo Presidente da República, posteriormente declarado inconstitucional pelo STF (ADPF 893/DF) reconheceu, expressamente, que *“já era prevista a vedação à concessão de benefícios fiscais aos produtos nas operações que envolvem a Zona Franca de Manaus, nos termos dispostos no art. 37 do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, quanto a lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 340, de 22 de dezembro de 1967, quanto a armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e determinados automóveis de passageiros”* (Mensagem 399, de 14.7.2021). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-339.htm). Acesso em: 26.10.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Art 37. As disposições contidas no presente Decreto-lei não se aplicam ao estabelecido na legislação atual sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo. (Grifo nosso.)*

O art. 8º da Lei Federal 14.183/2021 não inova na matéria, muito menos reduz incentivo fiscal, porquanto, antes mesmo da edição do referido diploma legal, as operações realizadas com lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo já não estavam submetidos ao conjunto de benefícios da Zona Franca de Manaus, recepcionados pelo art. 40 do ADCT.

Nesse contexto, mostra-se assertivo compreender que o dispositivo impugnado não reduziu nenhum incentivo fiscal previsto para a ZFM, mas, tão somente, delimitou o alcance dos incentivos, que não abrangem as operações com petróleo e seus derivados, **seja antes ou depois das alterações promovidas pela Lei Federal 14.183/2021 no Decreto-Lei 288/1967.**

O objetivo da Lei 14.183/2021 foi o de corrigir assimetria tributária na importação de combustíveis, em especial do diesel, haja vista que importadores localizados na ZFM vinham adquirindo tais produtos, por meio de decisões liminares, sem o pagamento da contribuição para o PIS/PASEP e Cofins.

É o que se extrai da justificativa de emenda parlamentar apresentada durante o trâmite da Medida Provisória 1.034/2021, posteriormente convertida na Lei Federal supramencionada (peça eletrônica 29, p. 5):



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

*4) Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins sobre importação de combustíveis A redação atual do art. 4º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, que equipara as vendas realizadas para Zona Franca de Manaus à exportação, tem gerado assimetria tributária na importação de combustíveis, notadamente de diesel. Ao contrário do que ocorre com as empresas localizadas fora daquela região, diversos importadores lá localizados têm obtido medidas liminares que lhes dão a oportunidade de adquirir os sobreditos produtos junto a fornecedores estrangeiros, sem o pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins. Com isso, ganharam uma vantagem competitiva que lhes têm assegurado uma significativa fatia de mercado que, num ambiente concorrencial equilibrado, não teriam. Para equacionar tal desequilíbrio concorrencial no segmento de combustíveis, sugerimos alterações nos arts. 3º, 4º e 37 do já citado Decreto Lei, conferindo maior precisão às normas atinentes à matéria, o que dará tratamento isonômico a importadores e produtores, trará mais segurança jurídica para o setor e contribuirá para o aumento na arrecadação tributária, com impacto positivo no enfrentamento da pandemia da Covid-19 e na prestação de outros serviços públicos indispensáveis ao bem-estar da população.*

Portanto não há falar em inconstitucionalidade formal e material do art. 8º da Lei Federal 14.183/2021, haja vista que não afronta o art. 40 do ADCT nem as demais disposições previstas no texto constitucional.

Por fim, não há de ser acolhido o pedido subsidiário formulado pelo requerente, no sentido de que o art. 10, II, do Diploma Federal viola o princípio constitucional da anterioridade de exercício (CF, art. 150, III, “b”).

Isso porque, conforme bem pontuou a Advocacia-Geral da União, “o princípio não se aplica à espécie, na medida em que o artigo 8º da Lei nº 14.183/2021



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

*somente teve a finalidade de melhor explicitar os limites da extensão da isenção fiscal envolvendo a Zona Franca de Manaus, originariamente já contemplados pelo Decreto-Lei nº 288/1967” (peça eletrônica 49, p. 20).*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

Brasília, data da assinatura digital.

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

JAF