

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

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

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Solidariedade, tendo por objeto os Decretos 11.047, de 14/04/2022, 11.052, de 28/04/2022, e 11.055/2022, 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 MC / DF

Anexo a este Decreto.

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

DECRETO Nº 11.055, DE 28 DE ABRIL DE 2022

Art. 1º A Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, passa a vigorar na forma do Anexo a este Decreto. Art. 2º Ficam revogados, a partir de 1º de maio de 2022:

I - o Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022;

II - os art. 1º e art. 2º do Decreto nº 10.985, de 8 de março de 2022; e

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

Em síntese, o autor 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, sustenta 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*

ADI 7153 MC / DF

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

Em decisão proferida em 06/05/2022 (doc. 19), 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, para que seja indeferido o pedido de medida cautelar, ou, subsidiariamente, para que ela seja revista quanto ao critério de identificação dos produtos da Zona Franca de Manaus eximidos da incidência dos Decretos atacados.

Na sequência, o Presidente da República (doc. 32) defendeu que a ação deveria ser extinta 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:

AÇÃO 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

ADI 7153 MC / DF

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, 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

ADI 7153 MC / DF

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 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).

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

ADI 7153 MC / DF

sobre Produtos Industrializados – TIPI. Alegada ofensa aos artigos 3º, inciso III; 5º, caput e inciso XXXVI; 151, inciso I; 165, § 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.

Por fim, 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.

É a síntese do necessário.

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 da 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 anterior ao Decreto 11.158/2022, com o mesmo escopo, inclusive quanto aos insumos catalogados no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI (extratos

ADI 7153 MC / DF

concentrados ou 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, mais uma vez, pela precisão do argumento, trecho da manifestação apresentada pelo Procurador-Geral da República nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7155, 7157, 7159, 7160 e 7161, todas de minha relatoria:

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.**

ADI 7153 MC / DF

[...]

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 ZFN 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, 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:

DECRETO 11.182, DE 24 DE AGOSTO DE 2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição

ADI 7153 MC / 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 12.01, que não contenham leite animal, | 0 |

ADI 7153 MC / DF

| | | |
|--|--|--|
| | 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 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)**

ADI 7153 MC / DF

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.

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, **cumprirá 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).

ADI 7153 MC / DF

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 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.

Publique-se.

Brasília, 16 de setembro de 2022.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

Documento assinado digitalmente