VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) :

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra o art. 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os arts. 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e, por arrastamento, da redação original deste último dispositivo. Subsidiariamente, pede-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, II, da mesma lei.

2. Tais dispositivos se referem à exclusão do regime fiscal da Zona Franca de Manaus do petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, quando importados do estrangeiro ou internamente, e consumidos internamente ou industrializados em qualquer grau e exportados ou reexportados, além da hipótese de produção local.

3. De modo sucinto, o que se investiga na presente ação direta de inconstitucionalidade é se o art. 8º da Lei nº 14.183/2021, ao promover alterações no Decreto-Lei nº 288/1967, importou em vulneração formal e material ao tratamento fiscal favorecido garantido constitucionalmente à Zona Franca de Manaus, nos termos do art. 40 do ADCT c/c arts. 92 e 92-A do ADCT.

4. A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei nº 3.173/1957, mas só teve o seu pleno funcionamento iniciado com a edição do Decreto-Lei nº 288 /1967. A Constituição de 1988 recepcionou expressamente, por meio do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o conjunto normativo da Zona Franca de Manaus. Trata-se de regime constituído, essencialmente, de benefícios e incentivos fiscais, com vistas à preservação do desenvolvimento regional, por meio da indução de investimentos na região, garantidas as características de área livre de comércio, de exportação e importação, inicialmente por 25 anos e depois até o ano de 2073 (Emendas Constitucionais nº 42/2003 e 83/2014).

5. Quanto ao regime da Zona Franca de Manaus, esta Corte, em reiteradas oportunidades, sustentou que, em atenção ao art. 40 do ADCT c/c arts. 92 e 92-A do ADCT, garante-se, ao menos, a preservação das suas

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

caraterísticas " *de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais* ", existentes à época da promulgação da Constituição. Nessa linha de argumentação, pode-se sustentar que houve a recepção constitucional dos incentivos fiscais atinentes à região da Zona Franca de Manaus, com vigência até o referido marco temporal. Tais incentivos constituem, portanto, o patamar mínimo do tratamento favorecido a ser garantido à região, sem desconsiderar a eventual incorporação de novas benesses fiscais à área, decorrentes da dinâmica do fenômeno econômico-tributário a ser captada pelo legislador.

6. Não por outra razão, quando do julgamento da ADI 310 (Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia, j. em 19.02.2014), consignou-se que, para preservação do projeto concebido para a Zona Franca de Manaus, o poder constituinte originário teria determinado a manutenção da disciplina jurídica em vigor, para o fim de fomentar o desenvolvimento industrial, comercial e agropecuário na região. Dessa forma, o quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus foi alçado à estatura constitucional pelo art. 40 do ADCT. Veja-se a ementa do acórdão em questão:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVÊNIOS SOBRE ICMS NS. 01, 02 E 06 DE 1990: REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS INSTITUÍDOS ANTES DO ADVENTO DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1998, ENVOLVENDO BENS DESTINADOS À ZONA FRANCA DE MANAUS.
>
> 1. Não se há cogitar de inconstitucionalidade indireta, por violação de normas interpostas, na espécie vertente: a questão está na definição do alcance do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a saber, se esta norma de vigência temporária teria permitido a recepção do elenco pré-constitucional de incentivos à Zona Franca de Manaus, ainda que incompatíveis com o sistema constitucional do ICMS instituído desde 1988, no qual se insere a competência das unidades federativas para, mediante convênio, dispor sobre isenção e incentivos fiscais do novo tributo (art. 155, § 2º, inciso XII, letra 'g', da Constituição da República).
>
> 2. O quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus constitucionalizou-se pelo art. 40 do Ato
>
> das Disposições Constitucionais Transitórias, adquirindo, por força dessa regra transitória, natureza de imunidade tributária, persistindo vigente a equiparação procedida pelo art. 4º do Decreto-Lei n. 288/1967, cujo propósito foi atrair a não incidência do imposto sobre circulação de mercadorias estipulada no art. 23, inc. II, § 7º, da

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

> Carta pretérita, desonerando, assim, a saída de mercadorias do território nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus.
>
> 3. A determinação expressa de manutenção do conjunto de incentivos fiscais referentes à Zona Franca de Manaus, extraídos, obviamente, da legislação pré-constitucional, exige a não incidência do ICMS sobre as operações de saída de mercadorias para aquela área de livre comércio, sob pena de se proceder a uma redução do quadro fiscal expressamente mantido por dispositivo constitucional específico e transitório.
>
> 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

7. No mesmo sentido, este Supremo Tribunal Federal já definiu que o art. 40 do ADCT representa obstáculo constitucional a toda política que, de algum modo, possa implicar o esvaziamento do estímulo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus. É o que se extrai das razões de decidir dos votos vencido e vencedor proferidos no julgamento da ADI 2.399, em que se debateu a exclusão dos bens de informática do contexto dos benefícios fiscais da Zona Franca:

> O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR): [...] Esse o quadro existente quando da promulgação da atual Carta da República, vindo à balha o artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias:
>
> Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de 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 disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.
>
> O preceito recepcionou o arcabouço normativo informador da Zona Franca, constituída, essencialmente, pelo conjunto de benefícios fiscais indutores do desenvolvimento regional, capazes de atrair investimentos nacionais e estrangeiros, conferindo à área envergadura maior, ressaltadas as características de local destinado ao livre comércio, à exportação e importação. Ante a relevância da preservação e da promoção do Polo Industrial, a norma maior dispôs, com clareza solar, sobre o alcance do regime prevendo o período de vinte e cinco anos.
>
> O poder constituinte derivado confirmou, de forma pedagógica, quanto à extensão da vigência, o balizamento temporal. Por meio das Emendas Constitucionais nº 42/2003, artigo 3º, e 83/2014, artigo 1º, garantiu-se a permanência da Zona até 2073:

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

"Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 92-A:

"Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

Conforme ressaltado por Marco Aurélio Greco, a eficácia do preceito constitucional pressupõe não só o equilíbrio estático – tendo em vista as circunstâncias então estabelecidas e abarcadas pelo texto constitucional – como também o dinâmico, consubstanciado na diferença, a partir dos prazos, entre as situações existentes no País. Vale dizer, o alcance da norma constitucional obstaculiza toda e qualquer política que, de algum modo, possa implicar o esvaziamento do estímulo à permanência de empresas, e instalação de outras, na Zona Franca. Assim, por exemplo, é inconcebível tratamento fiscal que venha a igualizar, de forma linear ou setorial, vantagens atribuídas a empresas instaladas em qualquer parte do território nacional, nos grandes centros produtores e de consumo, com aquelas relativas ao Polo Industrial de Manaus. É inafastável o que ressaltado pelo reconhecido jurista:

A legislação superveniente não pode diminuir o alcance das normas definidoras do regime jurídico incentivador existente à data da promulgação da CF/88 [...]. [...] Inderrogáveis por vinte e cinco anos não são apenas as regras então vigentes: garantida está principalmente a continuidade da diferenciação de tratamento incentivado, que será aferida dia a dia, na medida em que o lapso temporal constitucionalmente previsto for se escoando .

Há de concluir-se pela impropriedade de vir à balha diploma a afastar o tratamento diferenciado contemplado no Ato das Disposições Transitórias, preceito que se tornará letra morta desde o momento em que se tenha como congelado o regime de incentivos então vigente, partindo-se – de maneira setorizada, é certo – para a concessão de benefícios a empreendimentos situados em outros Estados, a ponto de mitigar, substancialmente, o que buscado pelo constituinte, ou seja, a manutenção e até mesmo o crescimento da área.

[…]

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (VOTO VISTA): [...] Encontra-se em jogo o art. 40 do ADCT. A respeito desse dispositivo constitucional, a Corte tem consignado que sua eficácia "depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei nº 288/1967,

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus". Essa orientação constou da ementa da ADI nº 4.254, Rel. Min. Cármen Lúcia.

No que diz respeito ao presente caso, é preciso, assim, definir, em primeiro lugar, se os bens de informática estavam ou não abrangidos pelo DL nº 288/67 quando do advento da CF/88. Se não estavam, não há que se falar em violação do art. 40 do ADCT.

[...]" (Red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, j. Em 14.02.2022).

8. Assim, constitui premissa fundamental ao deslinde da questão em julgamento que a determinação constitucional de manutenção do conjunto de incentivos fiscais referentes à Zona Franca de Manaus impõe vedação ao legislador infraconstitucional de adotar medidas que importem redução do quadro fiscal favorecido, constitucionalizado em 1988.

9. A legislação pré-constitucional de base é o Decreto-Lei nº 288/1967, que prevê incentivos fiscais destinados à Zona Franca de Manaus e a define como área de livre comércio de importação e exportação. Neste ponto, reservo espaço para não acolher o pedido de aditamento da requerente para declarar a inconstitucionalidade da redação original do art. 37 do Decreto-Lei nº 288/1967. Primeiro porque, conforme precedente desta Corte, o aditamento à inicial de ação em controle concentrado encontra possibilidade nas situações em que a inclusão dispense a requisição de novas informações e manifestações, bem como não prejudique o cerne da ação (ADI 1.926, sob minha relatoria, j. em 20.04.2020). Não é o caso dos autos. Em segundo lugar, porque a norma objeto do aditamento é pré-constitucional.

10. Não obstante, em *obter dictum* , importa ressaltar que esta Corte, conforme se extrai dos precedentes acima citados, já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que citado diploma legal representa o quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus e que foi alçado à estatura constitucional pelo art. 40 do ADCT. A menção expressa feita pelo art. 40 do ADCT à manutenção do regime fiscal favorecido de isenções e benefícios fiscais à Zona Franca de Manaus não comporta interpretação em tiras, de modo que, se o Decreto-Lei nº 288/1967 é o diploma legal paradigma do tratamento diferenciado, deve ser considerado em sua integralidade, em relação aos benefícios e incentivos fiscais e suas exceções, o que encampa também a redação original de seu art. 37.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

11. Partindo-se dessa premissa, para avaliar se houve violação formal e material do alcance do art. 40 do ADCT pelos dispositivos da Lei nº 14.183 /21, ora questionados, no que tange à garantia de manutenção da disciplina dos incentivos contidos no Decreto-Lei nº 288/1967, impõe-se indagar se os bens do setor de combustíveis, lubrificantes e petróleo se encontravam ou não abrigados no campo dos incentivos fiscais do citado diploma normativo de base tutelado pela Constituição Federal de 1988.

12. A resposta é negativa. Inexiste ofensa constitucional, de ordem formal ou material, promovida pelo art. 8º da Lei nº 14.183/2021 ao princípio da intangibilidade provisória da Zona Franca de Manaus, nos termos fixados pelos artigos 40, 92 e 92-A do ADCT, ou mesmo ao tratamento favorecido deferido à região para promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. A redação originária do Decreto-Lei nº 288/1967 deixou expresso que suas disposições não se aplicam à importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo. Confira-se sua redação:

> **Redação original**
>
> 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.

13. O cotejo da redação originária do art. 37 do Decreto-Lei nº 288/1967 com as disposições trazidas pelo art. 8º da Lei nº 14.183/ 2021 permite concluir que não houve inovação jurídica redutora do alcance da proteção constitucional deferida à Zona Franca de Manaus. A norma questionada reproduziu o mesmo teor das exceções ao tratamento fiscal favorecido naquela região, em vigor desde 1967, em relação às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, com vistas a neutralizar possível assimetria tributária na importação de combustíveis. Segue reproduzida a redação atual:

> **Redação dada pela Lei nº 14.183/2021**
>
> 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,

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.

14. Dessa forma, fica evidente que o art. 8º da Lei nº 14.183/21 não padece de vícios de inconstitucionalidade formal ou material, porque as exceções nele veiculadas ao regime fiscal favorecido na Zona Franca de Manaus, em relação às exportações ou reexportações, às importações e às operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis, já constavam da legislação originária pré-constitucional. Trata-se, portanto, tão somente de explicitação ou aperfeiçoamento da redação dos arts. 3º, § 1º; 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967, restando intacto o conjunto de benefícios e incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus.

15. A exclusão das referidas atividades com operações que envolvam petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, por já estar contemplada desde a plena instalação da Zona Franca de Manaus não implica o esvaziamento do estímulo de desenvolvimento do seu polo industrial, em relação ao tratamento favorecido previsto no arcabouço normativo de benefícios e incentivos fiscais. Em suma, os benefícios fiscais conferidos à Zona Franca de Manaus não contemplam as atividades de exportações, reexportações, importações e operações que envolvam petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos desde a vigência do Decreto-Lei 288/1967. Não houve, portanto, alteração nas condições fiscais favorecidas existentes à época da promulgação da Constituição ou a revogação de benesses fiscais, de modo que ausente vulneração ao nível de proteção deferido àquela região pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

16. Por outro lado, a exclusão feita ao regime favorecido da Zona Franca de Manaus das atividade de exportações, reexportações, importações e operações que envolvam petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, desde a origem, parece estar relacionada à opção política de outrora, que permanece vigente e justificada com base em outro valor albergado pela Constituição. Trata-se do equilíbrio das condições de livre concorrência e competitividade no mercado de combustíveis, uma vez que a assimetria tributária na importação de combustíveis e a aquisição de significativa vantagem competitiva por importadores localizados na Zona Franca podem ocasionar indesejável desequilíbrio concorrencial nesse segmento econômico nas demais regiões do país.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00

17. Por derradeiro, impõe-se a rejeição do pedido subsidiário formulado pelo requerente, em relação ao disposto no art. 10, II, da Lei nº 14.183/21, o qual determina que as disposições do art. 8º produzirão efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação do diploma legal. Esse dispositivo apenas explicita exceções ao regime de isenções da Zona Franca de Manaus vigentes desde a legislação originária, e, portanto, não exige observância da anterioridade tributária anual ou de exercício (CF, art. 150, III, "b"), ante a ausência de inovação na ordem jurídica que importe criação ou majoração de tributos.

CONCLUSÃO

18. Por todo o exposto, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido** , atestando a constitucionalidade do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967, e do art. 10, II, do mesmo diploma legal.

19. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: "É constitucional o dispositivo de lei federal que tão somente explicita a extensão dos benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus pelo Decreto-Lei nº 288/1967, em sua redação original".

20. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/09/2023 00:00