EXCELENTISSÍMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÈGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO AMAZONAS, inscrita no CNPJ nº 04.020.707/0001-10, com endereço à Rua Guilherme Moreira, 281, Centro, Manaus – AM, CEP 69005-100, endereço eletrônico aca@aca.org.br, representada por seu Presidente, Sr. Jorge de Souza Lima, inscrito no CPF nº 022.471.862-20, ajuizar a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, COM PEDIDO CAUTELAR

objetivando a declaração de descumprimento de preceito fundamental fundando do DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022, emitido pelo **Presidente da República** que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016..

I – DOS FATOS

1. O Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro juntamente com o Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, no uso de suas atribuições constitucionais, assinaram o Decreto n° 10.979, publicado no Diário Oficial da União no dia 25 de fevereiro de 2022 (DOU, edição 40-B, seção 1- extra b, página: 1), o qual alterou a Tabela

de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Essa alteração diz respeito à redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados -IPI, conforme segue:

> *DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022*
> *Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.*
> *O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, caput, inciso I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de*
> *dezembro de 1971,*
> *D E C R E T A:*
> *Art. 1º As alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos classificados nos códigos relacionados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e em seus respectivos destaques "Ex", ficam reduzidas em:*
> *I - 18,5% (dezoitos inteiros e cinco décimos por cento) para os produtos classificados nos códigos da posição 87.03; e*
> *II - 25% (vinte e cinco por cento) para os produtos classificados nos demais códigos, observado o disposto no parágrafo único.*
> *Parágrafo único. A redução de que trata o caput não se aplica aos produtos classificados nos códigos relacionados no Capítulo 24 da TIPI.*
> *Art. 2º As Notas Complementares NC (84-3), NC (87-3), NC (87-4), NC (87-5), NC (87-6) e NC (88- 2) da TIPI passam a vigorar na forma do Anexo a este Decreto.*
> *Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

2. Ocorre que a diminuição das alíquotas em diversos produtos, sem especificar os produtos industrializados, **afeta e, na prática, cessa a existência da Zona Franca de Manaus – ZFM, pois as empresas sediadas na região que tem o incentivo fiscal, que possuíam como atrativo a isenção do imposto na produção de produtos industriais, passam a não vislumbrar razões para manter sua sede no Município de Manaus, cidade geograficamente distante dos demais centros de produção nacional**, já que as demais cidades brasileiras, com essa medida, passam a ser mais atrativas ante redução do imposto e melhores condições logísticas para escoamento da produção que até então é produzida na capital do Estado do Amazonas.

3. É evidente que o Decreto afeta a competividade do polo industrial de Manaus

perante demais centros industriais do país, pois é região distante das demais localidades que possuem elevada concentração industrial. Além disso, o difícil acesso à área, acarreta no transporte dos produtos por meio de vias fluviais ou aéreas, exclusivamente, o que ensejam maior despesa de recursos e tempo para envio da carga produzida, destinada a atender a demanda nacional.

4. Ora, **com a redução genérica da alíquota a nível nacional, as empresas situadas na Zona Franca deixarão de ter vantagens competitivas frente a outras regiões mais industrializadas, permitindo a evasão do setor industrial da região, ante os elevados gastos com a logística, e passarão a se deslocar para as cidades que possuem maior concentração de industriais, e facilidade de escoamento da produção**.

5. Imperioso destacar que **a Zona Franca foi instituída em 28 de fevereiro de 1967, por meio Decreto Lei nº 288, o qual descreve no seu artigo primeiro, sua principal finalidade**:

> *Art. 1º A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.*

6. O prejuízo para a cidade de Manaus, vai além da perda da competitividade, afeta, em especial toda a população, e da renda per capita do estado, em razão da ZFM ser uma das principais fontes geradoras de emprego e renda da região. Aliás, importante ressaltar que, o desenvolvimento da cidade ao longo de décadas, só foi possível pelos incentivos fiscais únicos, gerando elevado crescimento demográfico, maior desenvolvimento da escolaridade e, sobretudo, no aumento na participação do PIB nacional.

7. O Decreto publicado às vésperas do feriado nacional de Carnaval, e com

aplicação imediata, acarretou grandes surpresas e **inseguranças jurídicas à população do Estado, pois a Zona Franca já havia sido protegida constitucionalmente desde a promulgação da Constituição, tendo sido prorrogada pelo Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n° 83/2014[1], pelo período de 50 (cinquenta) anos**.

8. Fato este que não pode ser desrespeitado pelo atual Presidente da República, posto que os membros do Congresso Nacional decidiram democraticamente manter os incentivos às industrias sediadas na Zona Frande Manaus, sendo inconstitucional qualquer medida reflexa ou indireta que venha a ferir as intenções contidas na Constituição Federal.

9. Neste contexto, **a medida configura verdadeiro ato lesivo ao patrimônio do Estado do Amazonas e sua populaçào, ante a existência de incertezas quanto à manutenção das empresas pertencentes ao setor industriário e dos empregos que esse setor gera para a população local, que pode provocar elevado impacto em sua economia e na arrecadação de tributos, sejam federais, estaduais ou municipais, decorrente da saída das fábricas e com o consequente aumento da taxa de desemprego na região**.

10. Eis, destarte, o porquê de se fazer imperioso o ajuizamento da presente demanda perante o Supremo Tribunal Federal e requerer a aplicação da jurisdição constitucional com o intuito de presevar as regras previstas no texto supremo do ordenamento jurídico brasileiro e declarar a incompatibilidade do Decreto supracitado, com a finalidade de proteger e manter o desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas e das demais regiões da região norte que sejam contemplada pela norma constitucional que cria incentivos fiscais exclusivos para industrias sediadas em sua localidade.

---

[1] Emenda Constitucional n° 83/2014. Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Emenda Constitucional n° 83/2014. Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Emenda Constitucional n° 83/2014. 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.

11. É o que se passa a demonstrar.

II – DO MÉRITO

II.1 – QUESTÕES PRELIMINARES: LEGITIMIDADE, OBJETO, CABIMENTO DA ADPF E A NECESSIDADE DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.

II.1.1 – DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS AUTORES DA ADPF.

12. De início, a Lei nº 9.882/99, ao regulamentar o instituto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, definiu, como legitimados para propô-la, os **mesmos previstos para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade** (art. 2º, I, da referida legislação).

13. Desta forma, é certo que a Associação possui legitimidade ativa para promover o ajuizamento da presente ação de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do **art. 103, incisos IX, da CF e do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99**.

> ***Art. 103.*** *Podem propor a* ***ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade****: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*
> *(...)*
> ***IX -*** *confederação sindical ou* ***entidade de classe de âmbito nacional****.*
>
> ***Art. 2º.*** *Podem propor* ***argüição de descumprimento de preceito fundamental****:*
> ***I -*** *os* ***legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade****;*

14. Neste sentido, tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal, indicando a necessidade das associações comprovarem a pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o tema debativo na ação de controle objetivo de constitucionalidade, *ex vi:*

> *LEGITIMIDADE – PROCESSO OBJETIVO – ASSOCIAÇÃO – PERTINÊNCIA TEMÁTICA. As associações de classe não têm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática, ou seja, elo entre o objeto social e o ato atacado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATOS CONCRETOS – INADEQUAÇÃO. A ação direta de inconstitucionalidade pressupõe impugnação de ato normativo abstrato e autônomo.*
> *(ADI 6077 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-139 DIVULG 26-06-2019 PUBLIC 27-06-2019)*

15. De igual maneira, **a pertinência temática é evidente, conforme será amplamente demonstrada e explorada nesta ação**, em especial porque o decreto questionado viola diversos preceitos constitucionais dos interesses dos representados por essa associação que representa os interesses da indústria sediada na zona franca de Manaus, local de atuação da associação que tem por finalidade fomentar o comércio local que recebe os efeitos dos incentivos fiscais concedidos às industrias instalados na área de influência da zona franca de Manaus.

16. Ressalta-se ainda a pertinência temática porque as normas questionadas e consideradas lesivas aos preceitos fundamentais podem ser assim explicitadas:

> *DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022*
> *Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.*
> *O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º, caput, inciso I, do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971,*
> *D E C R E T A:*
> *Art. 1º As alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos classificados nos códigos relacionados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e em seus respectivos destaques "Ex", ficam reduzidas em:*
> *I - 18,5% (dezoitos inteiros e cinco décimos por cento) para os produtos*

classificados nos códigos da posição 87.03; e
II - 25% (vinte e cinco por cento) para os produtos classificados nos demais códigos, observado o disposto no parágrafo único.
Parágrafo único. A redução de que trata o caput não se aplica aos produtos classificados nos códigos relacionados no Capítulo 24 da TIPI.
Art. 2º As Notas Complementares NC (84-3), NC (87-3), NC (87-4), NC (87-5), NC (87-6) e NC (88- 2) da TIPI passam a vigorar na forma do Anexo a este Decreto.
Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

17. À propósito da repercussão geral, **Gilmar Mendes** pondera que: *"Cuida-se de inequívoca restrição ao direito de propositura, que, em se tratando de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. **A relação de pertinência assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação – análoga, talvez, ao interesse de agir -, que não decorre dos expressos da Constituição e parece ser estranha à natureza do sistema de fiscalização abstrata de normas**[2]".*

18. André Ramos Tavares, por seu turno, afirma que *"a pertinência temática refere-se à necessidade de **demonstração, por alguns legitimados, como as entidades de classe e as confederações sindicais, de que o objeto da instituição guarda relação (pertinência) com o pedido da ação direta proposta por referida entidade**[3]".*

19. Neste sentido, o entendimento apresentado pelo **Egrégio Supremo Tribunal Federal**:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DE ADPF DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL – ANAPE. **LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA ENTRE PROCURADORES DO ESTADO E DELEGADOS DE POLÍCIA. EXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA**. PROVIMENTO DO AGRAVO. 1. **Legitimidade da Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal – ANAPE para ajuizar ação de descumprimento de preceito fundamental visando à invalidação da Lei nº***

[2] MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
[3] TAVARES, André Ramos. **Curso De Direito Constitucional**. 7. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2009, pg. 307.

> ***4.983/1989, do Estado do Maranhão, que estabelece equiparação remuneratória entre procuradores do estado e delegados de polícia****. 2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a* ***ANAPE tem legitimidade para propor ações de controle de abstrato em que se discute a equiparação remuneratória entre procuradores de estado e outras categorias****. Precedente: ADPF 97, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 21.08.2014. 3. Agravo regimental a que se dá provimento. (STF – AG. REG. NA ADPF Nº 328, REL. MINISTRO MARCO AURÉLIO, REL. PARA O ACÓRDÃO MINISTRO ROBERTO BARROSO, J. 18/08/2016).*
>
> *Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional": compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal.* ***O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito****. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) –* ***aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe****. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade*[4]*.*

20. De mais a mais, afasta-se qualquer questionamento a respeito da atuação nacional da associação, conforme determina o art. 103, CF. Ora, embora o designativo do legitimado ativo detenha a expressão Amazonas, essa nomenclatura jamais pode ser entendida de forma restritiva a indicar que a atuação se limita ao ente federativo Estado do Amazonas.

21. Ao reverso, a associação legitimada atua em todo o território nacional na

[4] STF - ADI 3.153 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 12-8-2004, P, DJ de 9-9-2005 e ADI 2.797 e ADI 2.860, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-9-2005, P, DJ de 19-12-2006.
No mesmo sentido: *Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa ad causam. CF/1988, art. 103. Rol taxativo. Entidade de classe. Representação institucional de mera fração de determinada categoria funcional. Descaracterização da autora como entidade de classe. Ação direta não conhecida. (...) A Constituição da República, ao disciplinar o tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada do STF, ampliou, significativamente, o rol – sempre taxativo – dos que dispõem da titularidade de agir em sede de controle normativo abstrato. Não se qualificam como entidades de classe, para fins de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, aquelas que são constituídas por mera fração de determinada categoria funcional. Precedentes.* [ADI 1.875 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 20-6-2001, P, DJE de 12-12-2008.]. ADI 4.473 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-6-2012, P, DJE de 1º-8-2012.

defesa dos interesses das industrias e entidades comerciais instaladas na Zona Franca de Manaus, buscando defender a economia amazonense perante outros entes federativos e cooperar para o desenvolvimento da economia brasileira com a preservação dos incentivos fiscais concedidos pela Constituição Federal. Logo, preenche os requisitos necessários para iniciar o processo objetivo de constitucionalidade como ente legimado, nos termos do art. 103, CF/88.

22. Desta forma, **evidenciada a legitimidade** da **Associação** para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, pois o decreto impugnado afronta seus interesses jurídicos e de seus representados. Superada a questão referente à pertinência temática, passa-se, na sequência, **à análise a respeito do cabimento da referida ação e do objeto de questionamento**.

II.1.2 – DO CABIMENTO E DO OBJETO DA AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF.

23. Com efeito, imperioso mencionar que nem a Constituição Federal, tampouco a Lei n. 9.882/99, definiram o que seria "preceito fundamental", da mesma forma que se exonerou de indicar quais preceitos da Constituição Federais seriam "fundamentais" para efeito de se definirem os **parâmetros de controle cuja aplicação pode ser suscitada em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**.

24. Nada obstante, há sólido consenso jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, **figuram os princípios constitucionais fundamentais, assim como os direitos fundamentais, previstos nos Títulos I e II da Constituição Federal**[5]. Ademais, **importante observar que é objetivo do Brasil, além de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir, necessariamente, o desenvolvimento nacional, bem como erradicar a pobreza.** Exatamente nesse sentido observe-se o

[5] Cf. Gilmar Ferreira Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp; 1267-1269; Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. Exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 562-563.

próprio texto constitucional:

> *Art. 3º* ***Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:***
> *I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
> *II -* ***garantir o desenvolvimento nacional;***
> *III -* ***erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais****;*
> *IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

25. A **Constituição da República, no seu art. 102, § 1º**, bem como a **Lei nº 9.882/99** e o **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**, em seus artigos 169 a 178, disciplinam a tramitação das ADPFs, vejamos:

> ***Art. 102.*** *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:*
> *(...)*
> ***§ 1.º*** *A argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado do parágrafo único em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93)*

26. A **Lei nº 9.882/99**, disciplina as questões processuais das Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais - ADPFs, determinando em seus dispositivos legais. De igual maneira, o **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**, nos artigos 169 a 178, disciplina as questões de competência interna do Supremo Tribunal Federal.

27. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objetivo requerer ao Supremo Tribunal Federal declaração de violação e descumprimento dos preceitos fundamentais, **em decorrência do *DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022*, emitido pelo Presidente da República e que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016**.

28. Tal ato, com evidente, **fere o preceito fundamental disposto no art. 3º, da**

Constituição Federal, uma vez que a luz do ordenamento jurídico Pátrio, os objetivos definidos pela constituição não podem ser simplesmente desconsiderados e desrespeitados por qualquer autoridade, além de o Decreto publicado, às vésperas do feriado nacional oriundo do Carnaval, e com aplicação imediata, acarretar grandes surpresas e inseguranças jurídicas à população do Estado do Amazonas e ao País como um todo, pois a Zona Franca já havia sido prorrogada pelo Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n° 83/2014[6], pelo período de 50 (cinquenta) anos. Veja-se:

> *Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)*
> ***Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 2014)***

29. Portanto, o prejuízo a todo país, mas também para a cidade de Manaus, vai além da perda da competitividade, mas afeta, em especial, toda a população, e da renda per capita do estado, em razão da ZFM ser uma das principais fontes geradoras de emprego e renda da região. Aliás, importante ressaltar que, o desenvolvimento da cidade ao longo de décadas, só foi possível pelos incentivos fiscais únicos, gerando elevado crescimento demográfico, maior desenvolvimento da escolaridade, e sobretudo, no aumento na participação do PIB nacional.

30. **A medida configura verdadeiro ato lesivo aos objetivos da Republica Federativa do Brasil (art. 3º, da CF/88), mas também ao patrimônio do Estado do Amazonas, ante a existência de incertezas quanto à manutenção das empresas pertencentes ao setor industriário, que pode provocar elevado impacto em sua economia, decorrente da saída das fábricas, com aumento da taxa de desemprego e**

[6] Emenda Constitucional n° 83/2014. Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Emenda Constitucional n° 83/2014. Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Emenda Constitucional n° 83/2014. 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.

piora na questão econômica social da região já agravada com o recente cenário pandêmico que se instaurou no Estado brasileiro.

31. Com tudo isso, também haverá outra severá violação ao texto constitucional, considerando o que afirma o art. 6º, da Constituição, veja-se:

> ***Art. 6º*** *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação,* ***o trabalho****, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

32. De mais a mais, observa-se que o ato impugnado também viola os princípios inerente à atividade econômica previsto no art. 170, CF/88, principalmente os incisos VI e VII que assim estabelecem:

> ***Art. 170****. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
> *I - soberania nacional;*
> *II - propriedade privada;*
> *III - função social da propriedade;*
> *IV - livre concorrência;*
> *V - defesa do consumidor;*
> ***VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação***
> ***VII - redução das desigualdades regionais e sociais;***
> *VIII - busca do pleno emprego;*
> *IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*

33. Ora, conforme amplamente já discorrido nesta exordial, a previsão constitucional da Zona Franca de Manaus tem o intuito de garantir emprego e renda para uma região do Estado brasileiro que não tem infraestrutura básica para escoação de proteção. **Essa previsão constitucional intenta, para além dos objetivos gerais contidos no art. 3°, CF/88 primar pela isonomia entre os entes federativos, principalmente aqueles que se encontram melhor alocados geograficamente e contam com uma rede de apoio à industria inexistente na região Norte do país**.

34. Logo, o decreto impugnado fere o princípio basilar da ordem econômica brasileiro, posto que, ao reverso da intenção do legislador constituinte originário, aumenta a desiguldade regional entre os entes federativos brasileiros e a sociedade que atua nos limites territoriais de cada Estado-Membro.

35. Neste contexto, a violação afeta toda a história de desenvolvimento da industria na Região norte e coloca em xeque os inúmeros investimentos realizados pelas pessoas jurídicas que se estabeleceram na cidade de Manaus confiando que os incentivos fiscais não seriam ampliados para outras unidades da federação, posto que, justamente, o próprio texto constitucional prevê a busca de uma redução das desigualdades entre os estados mais industrializados e com menor industrialização.

36. Ainda sobre a ofensa aos princípios da ordem econômica, rememora-se que o art. 170, VI, CF/88 prevê que a ordem econômica deve seguir o princípio de defesa do meio ambiente.

37. O cenário referente à zona franca de Manaus e a proteção ao meio-ambiente é intimamente ligado, pois as empresas estabelecidas no polo industrial, direta e indiretamente, contribui com a proteção do meio ambiente, também contido no art. 225, CF/88.

38. Ora, a proteção do meio ambiente é conquistada com a manutenção dos empregos na zona urbana que impedem o deslocamento da população para as áreas florestais protegidas e mantém o patrimônio ambiental protegido. De forma indireta, reforça-se que há proteção do meio ambiente com as industriais instaladas em razão dessas seguirem os mais altos padrões de ESG, bem como contarem com reduzidos grau de poluição que não colocam em riscos as florestas e rios da região.

39. Ao fim, quanto aos preceitos fundamentais impugnados, rememora-se que a Zona Franca de Manaus esta prevista no art. 40, ADCT, *ex vi:*

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*

40. Assim, o referido ato normativo secundário fere também o art. 40, ADCT, pois se retirado os incentivos fiscais a norma constitucional transitória não terá qualquer eficácia, se tornando uma determinação destituída de sentido que, como se sabe, não é a intenção do legislador constituinte originário, posto que não existem letras ou palavras desnecessárias no texto constitucional, devento toda a regulamentação contida na norma suprema ser aplicada e eficaz, conforme disciplinou o titular do poder.

41. Busca-se, frente a isso, obter do Supremo Tribunal Federal, inicialmente, a suspensão dos efeitos desse Decreto Presidencial que viola diretamente o texto constitucional, além de efetivar o descumprimento dos já referidos preceitos fundamentais.

42. **Por fim, busca-se a declaração de violação de Preceito Fundamental, por parte do Decreto Presidencial 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022, contra os Art. 3° e 6º, da CRF/88, pois presente a fetiva violação à dignidade da pessoa humana, com isso, ficando clara a inobservância do referido preceito fundamental, assegurado pela CRF/88:**

> ***Art. 1°*** *A República Federativa do Brasil, forma pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*
> *I - a soberania;*
> *II - a cidadania*
> ***III - a dignidade da pessoa humana;***
> *IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*
> *V - o pluralismo político.*
> *Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

43. Superado o requisito de admissibilidade que impõe a indicação dos preceitos fundamentais violados, aborda-se a questão referente ao cabimento da ADPF, defendendo-se ser possível seu ajuizamento para impugnar o Decreto 10.979/2022 do Presidente da República Federativa do Brasil em razão de inexistir mecanismo processual

apto à impugnação do ato em exame.

II.1 DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

44. Como é cediço as hipóteses de incidência da jurisdição constitucional são excepcionais, visando essa modalidade de exercício da função jurisdicional se manifestar, tão somente, em questões de ampla repercussão constitucional, como se apresenta a presente impugnação.

45. Partindo desta premissa, esse Pretório Excelso tem fixado jurisprudenciais a respeito do bloco de constitucionalidade, ou seja, quais atos normativos podem ou não ser objeto de controle de constitucionalidade, tendo como fundamento, principalmente, a possibilidade ou não de ajuizamento da ADI.

46. Neste cenário, fixou o entendimento de que para ser possível a propositura da ADI o ato normativo que vilipendia a Constituição Federal deve ser um ato normativo primário, ou seja, ato normativo federal ou estadual que desrespeite, formalmente ou materialmente, as disposições constitucionais.

47. Em constante evolução, principalmente, após as edições das leis infraconstitucionais a respeito do procedimento das ações de controle concentrado/abstrato de constitucionalidade, permite-se a possibilidade de impugnação de decretos que violem diretamente a Constituição Federal, mormente aqueles que são expedidos com base no art. 84,VI, CF/88.

48. Sucede que, no presente caso, o decreto presidencial impugnado não tem como fundamento o denominado decreto autônomo em que seria possível o ajuizamento de uma ADI, posto que a norma impugnada conta com o status de ato normativo secundário.

49. Sucede que sendo incabível a ADI, é possível o ajuizamento da arguição de descumprimento fundamental, tendo, inclusive, esse Pretório Excelso já se posicionado a respeito de questões regulamentadas por Decreto através da análise da ADPF, nesse sentido:

EMENTA: ***<u>ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). ART. 2°, II, "A", DO DECRETO N. 65.563, DE 12.3.2021, DO ESTADO DE SÃO PAULO</u>****. MEDIDAS EMERGENCIAIS DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA DE REALIZAÇÃO PRESENCIAL DE CULTOS, MISSAS E DEMAIS ATIVIDADES RELIGIOSAS DE CARÁTER COLETIVO NO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDUM DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRELIMINAR DE PREVENÇÃO DO RELATOR DA ADPF 701 AFASTADA. RESTRIÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE RELIGIOSA E DE CULTO (ART. 5º, VI, CF). VIOLAÇÃO AO DEVER DE LAICIDADE DO ESTADO (ART. 19, I, CF). PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS MEDIDAS ADOTAS. 1. A distribuição das ações de controle abstrato de constitucionalidade somente ocorre por prevenção quando há coincidência total ou parcial de objeto, na forma do artigo 77-B do Regimento Interno do STF. Na ADPF 701, impugnava-se o artigo 6º, do Decreto 031, de 20 de março de 2020, do Município de João Monlevade/MG, enquanto que a presente ADPF 811 adstringe-se à impugnação do Decreto 65.563 do Estado de São Paulo, publicado em 12 de março de 2021. Questão de Ordem rejeitada. 2. Ante à apresentação das manifestações técnicas, a ação encontrava-se devidamente instruída e madura para julgamento pelo Plenário deste Tribunal. Conversão do referendum da medida cautelar em julgamento de mérito da ADPF. 3. A dimensão do direito à liberdade religiosa (art. 5º, VI, da CF/1988) que reclama proteção jurídica na ADPF afasta-se do núcleo de liberdade de consciência (forum internum) e aproxima-se da proteção constitucionalmente conferida à liberdade do exercício de cultos em coletividade (forum externum). Sob a dimensão interna, a liberdade de consciência não se esgota no aspecto religioso, mas nele encontra expressão concreta de marcado relevo. Por outro lado, na dimensão externa, o texto constitucional brasileiro alberga a liberdade de crença, de aderir a alguma religião e a liberdade do exercício do culto respectivo. A CF, no entanto, autoriza a restrição relativa dessa liberdade ao prever cláusula de reserva legal para o exercício dos cultos religiosos (art. 5º, VI, da CF). 4. Após a declaração da pandemia mundial do novo Coronavírus pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, diversos países passaram a adotar proibições ou restrições ao exercício de atividades religiosas coletivas. Com variações de intensidade e de horizonte temporal, essas medidas ora consistiam na proibição total da realização de cultos, ora na fixação de diretrizes intermediárias ao funcionamento das casas religiosas. As restrições ao funcionamento das casas de cultos foram impulsionadas por eventos de supercontaminação identificados em diversas regiões do mundo. Colhe-se do Direito Comparado decisões de Cortes Constitucionais que reconhecem a constitucionalidade das restrições às atividades religiosas coletivas*

> *presenciais durante a pandemia do novo Coronavírus. 5. Sob o prisma da constitucionalidade formal, a edição da norma impugnada respeitou o entendimento firmado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, de relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Edson Fachin, em que se assentou que todos os entes federados têm competência para legislar e adotar medidas sanitárias voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Precedentes. 6. Sob o prisma da constitucionalidade material, as medidas impostas pelo Decreto estadual resultaram de análises técnicas relativas ao risco ambiental de contágio pela Covid-19 conforme o setor econômico e social, bem como de acordo com a necessidade de preservar a capacidade de atendimento da rede de serviço de saúde pública. A norma revelou-se adequada, necessária e proporcional em sentido estrito para o combate do grave quadro de contaminação que antecedeu a sua edição. 7. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente.*
> *(ADPF 811, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)*

50. Ressalta-se passagem do voto do Eminente Relator sobre o conhecimento da ADPF quando inexistir meio processual capaz de impugnar ato normativo que lesiona preceito fundamental, nesse sentido:

> *[...]*
> *Conhecimento da ADPF e Conversão em Julgamento de Mérito*
> *Entendo, nesse juízo preliminar, que a presente arguição preenche aos requisitos para seu conhecimento. A arguição foi proposta por legitimado universal – partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, CF/88 c/c art. 2º, I, Lei 9.882/99). Indica-se preceito fundamental violado e, ademais,* ***o requisito da subsidiariedade, desenvolvido pela jurisprudência desta Corte, encontra-se atendido, uma vez que inexiste outra ação de controle objetivo apta a fazer sanar a lesão apontada.***

51. Destarte, por inexistir meio processual eficaz para impugnar o decreto objeto desta demanda constitucional, se deve receber e processar a presente ADPF em razão do ato normativo ferir de forma direta e não reflexa ou indireta, conforme já suscitado, inúmeros preceitos fundamentais.

II.1.2 DA FUNGIBILIDADE ENTRE ADPF E ADI

52. Ainda na temática atinente à admissibilidade desta ação perante o órgão

competente para exercer a jurisdição constitucional de forma abstrata/concentrada, caso o Relator designado pela livre distribuição entenda que o ato normativo impugnado seja primário e não secundário, conforme entende o legitimado, pugna-se pela aplicação da fungibilidade entre as ações do controle concentrado e não o indeferimento da inicial.

53. Ora, esse Pretório Excelso tem pacificado o entendimento a respeito do princípio da fungibilidade quanto à dúvida razoável a respeito do ato impugnado. Nesse sentido, veja-se:

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 10.305/2015 E 10.438/2016 DO ESTADO DO MARANHÃO. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO MARANHÃO – PROCON/MA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de criar e estruturar o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão – PROCON/MA, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CONFENEN), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses dos estabelecimentos de ensino. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedente: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006. 4. A fungibilidade entre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe

> dúvida aceitável a respeito da ação apropriada, a fim de não legitimar o erro grosseiro na escolha. Precedente: ADPF 314 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2015. 5. Agravo Regimental conhecido e não provido.
> (ADPF 451 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 13-04-2018 PUBLIC 16-04-2018)

> EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedentes. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como argüição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 2º da Lei nº 3.189/2003, do Distrito Federal. Inclusão de evento privado no calendário de eventos oficiais do Distrito Federal. Previsão da destinação de recursos do Poder Executivo para seu patrocínio. Encargo adicional à Secretaria de Segurança Pública. Iniciativa legislativa de deputado distrital. Inadmissibilidade. Aparente violação aos arts. 61, § 1º, II, alínea "b", e 165, III, da Constituição Federal. Medida liminar deferida e referendada. Aparenta inconstitucionalidade, para efeito de liminar em ação de descumprimento de preceito fundamental, o disposto no art. 2º da Lei nº 3.189/2003. do Distrito Federal.
> (ADI 4180 MC-REF, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-67 DIVULG 15-04-2010 PUBLIC 16-04-2010 REPUBLICAÇÃO: DJe-159 DIVULG 26-08-2010 PUBLIC 27-08-2010 EMENT VOL-02412-01 PP-00079 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 124-128)

54. Destarte, caso o ato impugnado seja reconhecido como um ato normativo primário, pugna-se pela admissão da presente ADPF como ADI, com o intuito de declarar a inconstitucionalidade do ato impugnado por ofensa aos dispositivos constitucionais já impugnados.

II.1.3 – O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.

55. Sabe-se que o controle[7] de constitucionalidade[8] é importante mecanismo, de função altamente complexa e necessária à existência de uma Constituição[9] rígida[10], *"pois é por meio dele que se garante a estabilidade à Constituição e, sobretudo, sua consolidação, adequando as normas infraconstitucionais à Norma Constitucional, que rege o Estado Democrático de Direito"*[11]. Realmente, controlar a constitucionalidade acaba sendo a efetiva adequação (compatibilidade) de uma determinada lei ou ato normativo com a Constituição Federal, verificando, naturalmente, seus requisitos formais e materiais[12].

56. Esse controle de constitucionalidade pode ser realizado de maneira preventiva ou, até mesmo, repressiva[13]. Ademais, esse modelo de controle se desenvolverá quando a norma já esteja editada, podendo ser controlada pelo Poder Judiciário, enquanto que aquele modelo de controle ocorre enquanto a norma ainda não foi efetivamente editada. Assim, *"o controle preventivo é uma forma de se controlar a lei antes mesmo de ser aperfeiçoada ou publicada, ou seja, antes que a norma passe a ter validade em todo o território que ela se propôs a abranger. O ponto aqui é que ocorre geralmente no Poder*

---

[7] Sobre a palavra controle, vale trazer as colocações de Sérgio Resende de Barros: *"No geral, conceitua-se: controle é a verificação, por um sujeito controlador, da adequação de um objeto controlado a um objeto que serve de paradigma. Aí está claro que o controle não é a adequação de um objeto a outro, que lhe é posto como paradigma; mas é a verificação dessa adequação. Sendo dessa maneira, controle não é binômio entre dois objetos, mas é uma verificação feita por um sujeito sobre esse binômio. Por conseguinte, é trinômio, implicando sempre a presença de três elementos: o sujeito controlador, que realiza o controle, tendo diante de si dois objetos, que são por ele comparados: o objeto controlado propriamente dito e o objeto-paradigma do controle, os quais não raro são chamados, simplesmente, objeto e paradigma do controle"* BARROS, Sérgio Resende de. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n. 54, dez. 2000, p. 21-43.

[8] Para o autor argentino Nestor Sagués, um sistema completo de controle de constitucionalidade requer vários ingredientes, sendo eles: uma Constituição rígida, um órgão de controle independente, faculdades decisórias do órgão de controle, direito aos prejudicados de reclamar e impulsionar o controle e submeter todo o ordenamento jurídico ao controle SAGUÉS, Nestor P. *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Artraz, 1997, t. I, p. 143-144.

[9] Sobre a prevalência da Constituição em detrimento das demais normas, deve-se observar HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist.* Chicago/Londres/Toronto: William Benton, Publisher, Encyclopaedia Britannica, 1952. p. 231. Importante também conferir HAURIOU, Maurice. *Derecho público y constitucional.* 2. ed. Madri: Reus, 1927. p. 159.

[10] Sobre a firmeza da Carta Política, vale observar que *"el derecho Constitucional en sentido propio exige una Constitución normativa"*. Vide Pérez Royo, Javier. *Corso de derecho constitucional*. Madrid – Barcelona: Marcial Pons, 1998, p. 92.

[11] ALVIM, Eduardo Arruda. THAMAY, Rennan Faria Kruger. GRANADO, Daniel Willian. *Processo constitucional.* São Paulo: RT, 2014, p. 70.

[12] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 49 e ss.

[13] Nesse sentido, *"distingue-se então o controle preventivo do controle repressivo. Aquele opera antes que o ato particularmente a lei, se aperfeiçoe; este depois de perfeito o ato, de promulgada a lei. Aquele é controle a priori. Este, a posteriori"*. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 36.

Legislativo, na comissão de constituição e justiça, podendo, ainda, ocorrer no Poder Executivo por meio do veto jurídico, que é efetivado pelo Presidente da República"[14].

57. Assim, na verdade, deve-se buscar, sempre, *"afastar do cenário jurídico-social a inconstitucionalidade*[15]*, caracterizada como aquela lei ou ato normativo*[16] *contrários à Constituição e seu texto"*[17]. De fato, a Constituição Federal é, hierarquicamente, superior às demais normas[18] no Brasil e em outros países, fazendo com que haja cuidado para que se afastem as inconstitucionalidades[19] de leis infraconstitucionais e atos normativos em geral que se oponham ao determinado na Constituição.

58. Explica Jorge Miranda que constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação, isto é, *"a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não no seu sentido*[20]*"*.

---

[14]ALVIM, Eduardo Arruda. THAMAY, Rennan Faria Kruger. GRANADO, Daniel Willian. *Processo constitucional.* São Paulo: RT, 2014, p. 80. Nesse sentido, *"se lleva a cabo antes que la norma sea tal; es decir, consiste en un control sobre proyectos".* SAGUÉS, Nestor P. *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Artraz, 1997, t. I, p. 150.

[15] *"A inconstitucionalidade, porém, é um problema de relação intrassistemática de normas jurídicas, abordado do ponto de vista interno, conforme os critérios de validade contidos nas normas constitucionais"*. NEVES, Marcelo. *Teoria da Inconstitucionalidade das Leis.* São Paulo: Saraiva, 1988, p. 63. Sobre a ocorrência simultânea da inconstitucionalidade e da ilegalidade conferir MODUGNO, Franco. *L'Invalidità della Legge. Teoria della Costituzione e Parametro del Giudizio Costituzionale*. v. 1. Milano: Giuffrè, 1970, p. 91 e ss.

[16]STF, RTJ, 164:506, 1998, ADInMC 1.434-SP, rel. Min. Celso de Mello: *"O controle abstrato de constitucionalidade somente pode ter como objeto de impugnação atos normativos emanados do Poder Público. Isso significa, ante a necessária estatalidade dos atos suscetíveis de fiscalização in abstracto, que a ação direta de inconstitucionalidade só pode ser ajuizada em face de órgãos ou instituições de natureza pública. Entidades meramente privadas, porque destituídas de qualquer coeficiente de estatalidade, não podem figurar como litisconsortes passivos necessários em sede de ação direta de inconstitucionalidade"*.

[17] THAMAY, Rennan Faria Krüger. *A estabilidade das decisões no controle de constitucionalidade abstrato*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 56.

[18] Nesse sentido, Oswaldo Luiz Palu refere que "A Constituição deve ter preservada sua força ordenadora e deve ser efetivamente obedecida, gerando efeitos na realidade social (constituição normativa)". PALU, O. L. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. Clèmerson Merlin Clève refere que "A supremacia constitucional deve vir acompanhada, também, de uma certa 'consciência constitucional' ou, como prefere Hesse, de uma 'vontade de constituição'. Ela reclama a defesa permanente da obra e dos valores adotados pelo Poder Constituinte. Afinal, sem 'consciência constitucional' ou sem 'vontade de constituição', nenhuma sociedade consegue realizar satisfatoriamente sua Constituição ou cumprir com seus valores". CLÈVE, C. M. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. Ainda sobre essa supremacia, pode-se conferir HESSE, K. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991. Importante destacar que se utiliza neste artigo os sentidos normativos descritos por Friedrich Müller, distinguindo-se texto normativo de norma. MÜLLER, F. *Teoria estruturante do direito*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

[19] Sobre as variadas modalidades de inconstitucionalidade, torna-se importante conferir CLÈVE, op. cit., p. 35-56.

[20] MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. 273-274.

59. Desta forma, **instituiu-se o processo de controle de constitucionalidade, como modelo de processo objetivo, regulamentado por duas relevantes leis infraconstitucionais editadas, quais sejam a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Explica Luís Roberto Barroso que *"No Brasil, onde o controle de constitucionalidade é eminentemente de natureza judicial – isto é, cabe aos órgãos do Poder Judiciário a palavra final acerca da constitucionalidade ou não de uma norma –, existem, no entanto, diversas instâncias de controle político da constitucionalidade, tanto no âmbito do Poder Executivo – e.g., o veto de uma lei por inconstitucionalidade – como no Poder Legislativo – e.g., rejeição de um projeto de lei pela Comissão de Constituição e Justiça da casa legislativa, por inconstitucionalidade*[21]*".*

60. Essas normas instituíram **o sistema de controle de constitucionalidade abstrato, criando regras peculiares próprias que têm a finalidade de tornar o controle de constitucionalidade eficiente mesmo em meio às particularidades próprias**. Nesse ponto, é relevante trazer as lições de Friedrich Müller, caracterizando a distinção entre texto normativo e norma. Refere o autor que:

> *"Se em termos da teoria da norma, o âmbito normativo é parte integrante da norma, então a norma não pode ser colocada no mesmo patamar do texto normativo. Essa conclusão decorre do enfoque feito até aqui e deve ainda ser discutida. Somente o positivismo científico-jurídico rigoroso pôde fiar-se em "aplicar" a lei, na medida em que tratou do texto literal desta como premissa maior e "subsumiu" as circunstâncias reais a serem avaliadas aparentemente de forma lógica ao caminho do silogismo na verdade vinculado ao conceito e, assim, vinculado à língua. A ainda predominante compreensão da norma como um comando pronto, juntamente com seu contexto positivista, corre igualmente o risco de confundir norma e texto normativo; ou então de partir do princípio de que*

[21] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 43.

> *o teor de validade da disposição legal seria fundamentalmente adequado e estaria suficientemente presente no texto literal, ou seja, seria "dado" com a figura linguística da disposição.*
>
> *[...]*
>
> *O nomologismo tem a tendência de ver a lógica normativa no sentido de uma lógica do texto normativo e de seu contexto linguístico e conceitual. A "norma pura" não possui uma normatividade concreta, já que não possui um conteúdo material e uma determinação material. Ela constitui apenas texto de norma. No sentido do conceito normativo aqui desenvolvido, entretanto, não constitui nem mesmo isso, mas apenas um texto que deve ser visto como forma linguística de uma norma.*
>
> *Uma norma pura é, por exemplo, uma disposição legal de Hammurabi. O âmbito normativo dela se perdeu. Ela "é válida", "estabelece regras" não mais de forma ideal, pois a questão teórico-normativa não é uma questão de "ideia" e "realidade", mas porque a normatividade, a norma e a validade jurídica estão relacionadas a um modo de ser que está presente apenas na inclusão prévia da estrutura real e material, que é formada de modo normativo*[22].

61. De fato, sabe-se que a **Ação Direta de Inconstitucionalidade**[23] **tem sua finalidade específica voltada à declaração de inconstitucionalidade de um determinado ato normativo ou de uma lei que venha a afrontar a Constituição Federal ou Estadual, mantendo o ordenamento jurídico em conformidade com a Constituição**. Essa ação tem a função de **distanciar da Constituição dessas inconstitucionalidades prejudiciais ao sistema, fazendo os atos normativos declarados inconstitucionais passarem a ser como normas que sequer existam, em alguns casos, ressalvadas as possibilidades de modulação dos efeitos da decisão que, ressalta-se, deverá observar os requisitos previstos no art. 27 da Lei nº 9.868/1999**.

[22] MÜLLER, F. *Teoria estruturante do direito*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
[23] Sobre a ADI, relevante conferir STRECK, L. L. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

62. Veja que a Ação Direta de Inconstitucionalidade genérica é destinada à decretação da inconstitucionalidade[24], em abstrato, de ato normativo ou lei federal ou estadual em face da Constituição. Essa determinação é expressa no art. 102, I, a, da Constituição. Essa ação visa simplesmente à **decretação, pelo STF, de que determinada lei ou ato normativo seja inconstitucional por contrariar a Constituição, tendo como consequência, em alguns casos, a retirada da lei ou do ato normativo do ordenamento jurídico ou até mesmo sofrendo restrição de interpretação**, de aplicação ou de eficácia, em outros casos, como se verá seguidamente.

63. Com efeito, **essa ação se caracteriza como meio especial de provocação da jurisdição constitucional, mediante regras próprias e peculiares, capazes de manter a inconstitucionalidade afastada da Constituição e preservar-lhe a higidez e credibilidade**.

64. Por essa razão, pode-se afirmar que essa ação inaugura um processo objetivo, que se presta a discutir, em tese, **a (in)constitucionalidade da norma ou do ato normativo em questão, podendo gerar, com a decretação da inconstitucionalidade, a retirada, de imediato, do ordenamento jurídico, diversa interpretação, ou ainda a futura retirada do ordenamento jurídico, tema a ser enfrentado em tópico próprio quando se debaterem os efeitos**.

65. No caso da **declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, em face da Constituição Estadual, é fato que as mesmas premissas são empregadas daquelas utilizadas para a propositura das ADIs perante o Supremo Tribunal Federal, entretanto, ensejando a incidência das regras das Constituições Estaduais, no nosso caso, do Estado de São Paulo, notadamente quanto ao art. 90, regulamentando a declaração da inconstitucionalidade, mediante voto da maioria absoluta de seus**

[24] Segundo Jorge Miranda, a "[...] fiscalização sucessiva, abstrata, concentrada e por via principal é o elemento característico por excelência do modelo austríaco de garantia e encontra-se em todos os países com Tribunal Constitucional, com maior ou menor variação de sujeitos ou entidades titulares do poder de arguição ou iniciativa da apreciação da inconstitucionalidade". MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1988. t. 2. Clèmerson Merlin Clève elenca os atos impugnáveis por meio de ação direta genérica: emendas constitucionais; leis delegadas; medidas provisórias; regimentos das casas legislativas; tratados internacionais; atos normativos estrangeiros; regulamentos; regimentos dos tribunais; sentenças normativas; convenções coletivas de trabalho. CLÈVE, C. M. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

membros ou de seu órgão especial, quando então poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, como objeto de ação direta.

66. Realmente, para verificar o alcance e as possibilidades da decisão proferida no controle de constitucionalidade, relevante seguir para outros pontos, quais sejam **a análise dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo**, considerando-se que essa demanda tem **procedimento peculiar próprio, observando-se, desde já, as eficácias e os efeitos possíveis de uma declaração de inconstitucionalidade na modalidade genérica**.

67. Importante salientar que **o controle de constitucionalidade**, sendo uma significativa forma de manter a higidez do ordenamento jurídico, **deve ser realizado de forma que a norma que visa ser avaliada, deva estar em sintonia, não apenas com artigos em particular, mas com toda a constituição, de forma sistêmica**.

68. No caso em tela, **quando da implementação da decisão no controle de constitucionalidade, esta decisão necessariamente deve estar em consonância com os pilares constitucionais, com os princípios norteadores da mesma, em particular neste caso concreto, com a dignidade da pessoa humana e na valorização do trabalho**, princípios inafastáveis, o dito núcleo duro da constituição, desta forma **a decisão desta ADI nunca poderá ferir a dignidade humana dos trabalhadores municipais atingidos, eventualmente, com a decisão desta ADI**.

69. Esta posição se deve ao modelo de constitucionalismo vigente, o neoconstitucionalismo onde, **todo sistema normativo, assim como os poderes estatais, é avaliado e implementado tendo a constituição como núcleo que imana a forma de agir e se conduzir**. Desta forma **a decisão final deverá ser dada conforme a Constituição como um todo, de forma sistêmica**.

70. **Essa sistemática cientificamente construída para o estudo da ADI e ADC, também se aplica à ADPF, posto que é mais um mecanismo de defesa das intenções constitucionais, mormente na proteção ampla dos preceitos fundamentais contidos**

de forma expressa ou implícita no texto constitucional.

II.1.4 – DOS TIPOS DE INCONSTITUCIONALIDADE: A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

71. Com efeito, é certo que a **inconstitucionalidade formal** se dá *"**quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com as formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição**[25]"*. Segundo Alexandre de Moraes, a inconstitucionalidade formal pode ser subjetiva ou objetiva, sendo que a primeira *"[...] refere-se à fase introdutória do processo legislativo, ou seja, à questão de iniciativa. **Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando àquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade**[26]"*.

72. Ainda, Gilmar Mendes especifica que *"os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência[27]"*.

73. Paulo Bonavides explica sobre o controle formal: *"Confere ao órgão que o exerce **a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas**, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, **se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado**[28]"*.

74. Também sobre a inconstitucionalidade formal, **Pedro Lenza distingue os**

---

[25] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 47.

[26] MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 637.

[27] MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade*. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.170.

[28] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 297.

dois tipos de vícios formais existentes nas leis, sendo classificados como vício formal subjetivo e o vício formal objetivo. Desta forma, explica o autor: *"(...) o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República como as que fixam ou modificam os efeitos da Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I, da CF/88 (...).* ***Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional****. (...) por seu turno,* ***o vício formal objetivo será verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa****. Como exemplo citamos uma lei complementar sendo votada por um quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ter sido aprovada por maioria absoluta*[29]*".*

75. Luís Roberto Barroso traz a seguinte classificação: *"****A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato*** *(...). De outra parte, haverá* ***inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio***[30]*".*

76. Do exposto, diante dos posicionamentos apresentados, fica claro que a **inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo legislativo definido e estabelecido pela própria Constituição Federal**.

77. Por outro lado, assim como afirma Rennan Thamay, *"a* **inconstitucionalidade será material, *ou seja, substancial, quando o vício disser respeito ao efetivo conteúdo da norma, contrário à Constituição, seja ato normativo ou lei infraconstitucional, se estiverem em desacordo com a Constituição, poderão ser***

[29] LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 232.

[30] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 26-27.

alcançados pela declaração de inconstitucionalidade, pois de fato já são, em tese, inconstitucionais, apenas dependendo de sua declaração" [31].

78. Ademais, Clèmersom Merlin Clève refere que "***a inconstitucionalidade material*** *acaba por se reportar ao* ***conteúdo da lei ou do ato normativo****, importando verificar se* ***a lei ou esse ato normativo é compatível com o conteúdo da Constituição****. Não o sendo, a lei e o ato normativo em conformidade com a Carta Política, será materialmente inconstitucional*" [32].

79. Gilmar Mendes apresenta o seguinte entendimento da questão: "***A inconstitucionalidade material*** *envolve, porém,* ***não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo****. É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir* ***a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo*** [33]".

80. Nas palavras de Barroso, "*a* ***inconstitucionalidade material*** *expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou o ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as*

[31] THAMAY, Rennan Faria Krüger. *A estabilidade das decisões no controle de constitucionalidade abstrato*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 57.

[32] CLÈVE, Clèmersom Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 42.

[33] MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade*. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. Curso de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.172.

categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas[34]*".*

81. Destarte, **a inconstitucionalidade material ocorre quando a norma efetivamente vai contra os parâmetros explícitos da Constituição Federal ou contra as vertentes do princípio da proporcionalidade (adequação e necessidade).**

82. Desta forma, pode-se afirmar que, no caso em tela, **ficou demonstrada a existência do vício de inconstitucionalidade, principalmente material, pois o ato normativo ora vergastado atenta diretamente contra preceitos e garantias constitucionais necessárias e indispensáveis.**

II.1.5 – PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO DIREITO ADQUIRIDO E AO ATO JURÍDICO PERFEITO.

83. Como afirmado, **é preceito fundamental instituído pela Constituição Federal de 1.988, em seu art. 5º, inciso XXXVI, a proteção aos direitos adquiridos e ao ato jurídico perfeito**, estabelecendo a irretroatividade das leis, determinando que *"a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada"*, inclusive protegendo-o como cláusula pétrea, consignando que *"não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV – os direitos e garantias individuais".*

84. De fato, **para que se possa falar em proteção (segurança) jurídica aos direitos adquiridos e aos fatos consumados, analisando a partir do pressuposto de uma previsão normativa a respeito de determinada hipótese, há de ser verificado se efetivamente houve a ocorrência fática completa e, ainda, se já houve a produção de seus efeitos**. Até porque, **se o fato previsto pela norma ainda não se aperfeiçoou, estar-se-á diante de uma mera expectativa de direito**. No entanto, **se o fato já se completou (fato consumado), mas ainda não houve a produção de efeitos concretos, o direito já é considerado efetivamente como adquirido**. Por fim, **uma vez produzidos**

[34] BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29.

e esgotados seus efeitos jurídicos, estaremos diante de um direito consumado, ou um ato jurídico perfeito[35].

85. Importante observar que, conforme leciona Maria Helena Diniz, ***"o ato jurídico perfeito é o já consumado, segundo a norma vigente, ao tempo em que se efetuou, produzindo efeitos jurídicos, uma vez que o direito gerado foi exercido***. *É o que já se tornou* ***apto para produzir efeitos***. ***A segurança do ato jurídico perfeito é um modo de garantir o direito adquirido pela proteção que se concede ao seu elemento gerador, pois se a nova norma considerasse como inexistente, ou inadequado, ato já consumado sob o amparo da norma precedente, o direito adquirido dele decorrente desapareceria por falta de fundamento***. *Convém salientar que para gerar direito adquirido, o ato jurídico deverá não só ter acontecido em tempo hábil, ou seja, durante a vigência da lei que contempla aquele direito, mas também ser válido, isto é, conforme aos preceitos legais que o regem*[36]*".*

86. Ainda, conforme bem explica Pontes de Miranda, ao se debruçar sobre o art. 153, §3º, da CF/1967 (com a emenda de 1969), que possui redação idêntica ao art. 5º, XXXVI, da CF/1988, *"****em verdade, a lei nova não incide sôbre fatos pretéritos, sejam eles, ou não, atos, e – por conseguinte – não pode 'prejudicar' os direitos adquiridos, isto é, os direitos já irradiados e os que terão de irradiar-se. Note-se bem: 'terão de irradiar-se***[37]*"*, sendo o direito adquirido, segundo o doutrinador, *"o direito irradiado de fato jurídico, quando a lei não o concebeu como atingível pela lei nova*[38]*"*. Assim, **se uma lei não ressalva a perda do direito em virtude de uma lei nova, esse direito é adquirido** e, por força do comando do art. 5º, XXXI, da Constituição de 1988, **não pode**

---

[35] Luís Roberto Barroso apresenta síntese no mesmo sentido: *"De modo esquemático, é possível tratar a exposição desenvolvida na síntese abaixo: a) expectativa de direito: o fato aquisitivo teve início, mas não se completou; b) direito adquirido: o fato aquisitivo já se completou, mas o efeito previsto a norma não se produziu, e c) direito consumado: o fato aquisitivo já se completou e o efeito previsto na norma já se produziu integralmente"*. BARROSO, Luís Roberto. *A segurança jurídica na era da velocidade e do pragmatismo*. In. Temas de Direito Constitucional. V. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 60.

[36] DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 180.

[37] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969*. Tomo V. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 67.

[38] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969*. Tomo V. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 78-79.

ser afastado por lei ou entendimento superveniente que lhe seja prejudicial.

87. Da mesma forma, segundo sustenta Humberto Ávila, *"A CF/88, ao contrário de outras Constituições, regrou a proibição de restrição do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Precisamente por isso que sua aplicação é inflexível: havendo uma dessas hipóteses, afastados estão os efeitos retroativos, por obra da incidência da própria regram sendo impertinentes outras razões, como aquelas atinentes ao interesse público, para efeito de tentar afastar, mediante ponderação, a sua aplicação.*[39]*"* De acordo com esse jurista, *"A proteção do direito adquirido visa a proibir que uma norma posterior altere os efeitos surgidos pela completude dos fatos necessários à geração de direito subjetivo conforme a norma anterior [...]* ***a CF/88, para afastar qualquer possibilidade de restrição por meio de uma ponderação de princípios de liberdade e propriedade com alguma finalidade pública, regrou expressamente a prevalência da segurança jurídica, por meio da garantia da inviolabilidade do direito adquirido. Nesse sentido, e ao contrário de outros ordenamentos jurídicos, em que o direito adquirido pode ser afastado pela prevalência de interesses públicos, no brasileiro essa possibilidade foi excluída***[40]*"*.

88. Ademais, "o *princípio da segurança jurídica* não só é *elemento essencial do Princípio do Estado de Direito*, como, em verdade, consubstancia-se em elemento constitutivo do próprio *Estado de Direito*, sem o qual, dele, Estado de Direito, não se pode falar. [...] Essa é a razão pela qual se pode afirmar ser a *segurança jurídica* (*Rechtssicherheit*) um *princípio* e, ao mesmo tempo, um *fim* (um objetivo) e uma *função* do *Direito*".[41]

89. Diante de todo o exposto, evidente que deve ser analisada **a necessidade de respeito ao *direito adquirido e ao ato jurídico perfeito*, sobretudo porque a sistemática**

[39] ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 367.

[40] ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 369-370.

[41] RODOVALHO, Thiago. Das Rechtsstaatsprinzip *(O Princípio do Estado Democrático de Direito) e a Segurança Jurídica*, in José Manoel de Arruda Alvim Netto *et allii* (dirs.). *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, ano 108, v. 415, jan./jun. de 2012, pp. 297/298.

definida para o IPI no sistema Zona Franca, foi objeto de emenda constitucional que prorrogou tal benefício e que, portanto, deve ser mantido, sob pena de inconstitucionalidade e efetiva violação ao preceito fundamental, assim como anteriormente destacado, não podendo conceber, até mesmo por ***segurança jurídica***, que a **eventual ilegalidade ao tempo dos fatos, possam prejudicar a todos!**

II.1.7 – O CABIMENTO DA LIMINAR NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.

90. Destaque-se que **em razão dos riscos e perigos iminentes na manutenção dos efeitos do Decreto Presidencial, importante seja concedida liminar para suspender os efeito de tal ato normativo que afronta diretamente aos preceitos fundamentais, até que seja julgada essa ADPF, concedendo-se, portanto, a medida cautelar necessária para obstar os efeitos, nos termos da Lei nº 9.882/99, visto que estamos diante de gravíssima querela, uma vez que o resultado dessa lide poderá afetar catastroficamente a economia nacional, sem falar nos desemprego, violação aos objetivos constitucionais e, é claro, latente violação à dignidade da pessoa humana dentre outros preceitos fundamentais da Constituição. *Vide*:**

> *Art. 5o O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental.*
> ***§ 1o Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno**.*
> *§ 2o O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.*
> *§ 3o A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada. (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)*

§ 4o (VETADO)

91. Inicialmente, sabe-se que **a Constituição Federal é, hierarquicamente, superior às demais normas[42] no Brasil e em outros países, fazendo com que haja cuidado para que se afastem as inconstitucionalidades de leis infraconstitucionais e atos normativos em geral, assim como ao descumprimento de preceito fundamental, que se oponham ao determinado na Constituição**.

92. Desta forma, Clèmerson Merlin Clève refere, sob a perspectiva jurídica da Constituição, que: *"**As Constituições, agora, são documentos normativos do Estado e da sociedade. A Constituição representa um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação social. Ela não apenas regula o exercício do poder, transformando a potestas e auctoritas, mas também impõe diretrizes específicas para o Estado, apontando o vetor (sentido) de sua ação, bem como de sua interação com a sociedade**. A Constituição opera **força normativa, vinculando, sempre, positiva ou negativamente, os Poderes Públicos**. Os cidadãos têm, hoje, acesso direto à normativa constitucional, inclusive para **buscar proteção contra o arbítrio ou a omissão do Legislador**[43]".*

93. É certo que, justamente para **garantir essa força normativa da Constituição Federal, bem como a sua eficácia vinculativa e, sobretudo, protetiva dos cidadãos, que a Lei nº 9.882/99 criou a possibilidade de concessão das medidas cautelares na ADPF**.

94. Assim, esse autor refere acerca da possibilidade de medida cautelar em ADPF,

---

[42] Oswaldo Luiz Palu refere que *"A Constituição deve ter preservada sua força ordenadora e deve ser efetivamente obedecida, gerando efeitos na realidade social (constituição normativa)".* PALU, O. L. Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. Clèmerson Merlin Clève refere que *"A supremacia constitucional deve vir acompanhada, também, de uma certa 'consciência constitucional' ou, como prefere Hesse, de uma 'vontade de constituição'. Ela reclama a defesa permanente da obra e dos valores adotados pelo Poder Constituinte. Afinal, sem 'consciência constitucional' ou sem 'vontade de constituição', nenhuma sociedade consegue realizar satisfatoriamente sua Constituição ou cumprir com seus valores".* CLÈVE, C. M. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. Ainda sobre essa supremacia, pode-se conferir HESSE, em A força normativa da constituição. Porto Alegre: Fabris, 1991.

[43] CLÈVE, Clèmerson Martins. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 33-34.

afirmando que *"exige o STF, para a concessão da medida cautelar, a satisfação simultânea de certos requisitos, que se expressam, [...] (a) na* ***plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni juris)****, (b) na possibilidade de* ***prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora)****, (c) na* ***irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados****; (d) a* ***necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão***[44]*".*

95. Devem-se relacionar as condições expostas pelo autor com o perigo de estar a lei em vigor ou não, causando um prejuízo que pode ser irreparável, se houver a demora na retirada da sua eficácia (*periculum in mora*). Ademais, **necessita-se ter nesse pedido de cautela uma ideia de existir coerência no pedido, que se tenha certa parcela de razão (*fumus boni iuris*), pois, se concedida a cautelar, que poderá ser *in limine*, medida acautelatória, poderá a norma ficar suspensa em sua executividade.**

96. Assim, até o final julgamento desta ADPF, e a correta constatação do descumprimento dos preceitos fundamentais, **denota-se mais razoável e proporcional, a manutenção do IPI nos exatos moldes da determinação constitucional até final julgamento da presente ADPF.**

97. Conforme informado, tendo sido demonstrada a urgência na concessão da medida cautelar e os evidentes prejuízos causados pela manutenção da vigência da decisão questionada, o Supremo Tribunal Federal deverá conceder a medida cautelar, dotada de eficácia contra todos (*erga omnes*) e com efeito *ex nunc*.

98. Ainda, verifique o posicionamento desse **C. Supremo Tribunal Federal**, na **ADC 8/DF, de Relatoria do ilustre Min. Celso de Mello**:

> *AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE — OUTORGA DE MEDIDA CAUTELAR COM EFEITO VINCULANTE — POSSIBILIDADE. — O Supremo Tribunal Federal dispõe de competência para exercer, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, o poder*

[44] CLÈVE, Clèmerson Martins. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 235-237.

geral de cautela de que se acham investidos todos os órgãos judiciários, independentemente de expressa previsão constitucional. A prática da jurisdição cautelar, nesse contexto, acha-se essencialmente vocacionada a conferir tutela efetiva e garantia plena ao resultado que deverá emanar da decisão final a ser proferida no processo objetivo de controle abstrato. Precedente. ***O provimento cautelar deferido, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, além de produzir eficácia erga omnes, reveste-se de efeito vinculante, relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário. Precedente. A eficácia vinculante, que qualifica tal decisão — precisamente por derivar do vínculo subordinante que lhe é inerente —, legitima o uso da reclamação, se e quando a integridade e a autoridade desse julgamento forem desrespeitadas. Medida Cautelar na ADC 8/DF, Rel. Min. Celso de Mello****.

99. Assim, **tanto nas ações declaratórias de constitucionalidade ou diretas de inconstitucionalidade, como na ação de descumprimento de preceito fundamental, terão sempre na concessão da medida cautelar efeitos *erga omnes*[45] que alcançam a todos, fazendo com que todos, de forma incondicional, sejam afetados pela declaração feita pelo STF na decisão proferida, seja para declarar a (in)constitucionalidade da norma ou, ainda, para afastar violação a preceitos**

[45] Reclamação (Rcl) nº 6.465, Rel. Min. Eros Grau, em decisão monocrática, afirmando que *"o Ministro Celso de Melo, ao examinar caso muito semelhante ao de que se trata nestes autos, diz: '[a]credito que o Plenário agiu com a devida parcimônia ao fazê-lo porque a liminar inicial paralisaria a jurisdição em centenas de milhares de ações que tramitam envolvendo os procedimentos previstos na Lei de Imprensa, criando uma suspensão em todas as ações que envolvem a proteção do bem jurídico — honra pessoal — afetada por eventuais delitos de calúnia, injúria e difamação. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, regulamentada pela Lei 9.882/99, permite que o Pretório Excelso se manifeste em caráter definitivo, na via concentrada. A referida decisão será dotada de eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público, em todas as esferas e níveis, sendo, demais disso, irrecorrível e irrescindível, nos termos do art. 10, § 3º, e do art. 12, ambos da Lei 9.882/99. A decisão na arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ter, segundo a nova previsão legal, efeitos erga omnes, efeito vinculante, efeito ex tunc ou ex nunc, e efeito repristinatório. Justamente em virtude desse caráter repristinatório, em caso de acolhimento da ação, com a invalidação da Lei de Imprensa, importará na aplicação da legislação anterior que havia sido revogada pela norma impugnada, notadamente porque o bem jurídico — honra objetiva — é protegido pela Constituição Federal existindo norma geral, no caso, o Código Penal, para a sua proteção' [RcL 6.064/MC, DJ de 29.5.08]. As decisões, desta Corte, que resultam dos julgamentos das arguições de descumprimento de preceitos fundamentais são dotadas de efeitos erga omnes e caráter vinculante. Assim, dispensam a comunicação aos demais órgãos do Poder Judiciário, bastando a simples publicação do resultado do julgamento na Imprensa Oficial".*

fundamentais ou simplesmente garantir o seu implemento.

100. Ademais, esse efeito que alcança a todos é **vinculante, pois vincula os juízes e tribunais à obediência dessa declaração, mas não só estes como os demais órgãos do Poder Público, devendo todos colocar em prática a referida decisão e não agirem contrariamente à declaração da Corte Suprema**. Não respeitando tal declaração, caberia à parte promover a **reclamação frente ao STF, por não estar sendo cumprida a determinação da Suprema Corte**. Nesse sentido, importante conferir a **Rcl 5.512-MC, Rel. Min. Celso de Mello**[46].

[46] *Não é por outra razão que a Lei nº 9.882/99 - que dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental - prescreve, em seu art. 13, que "Caberá reclamação contra o descumprimento de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do seu Regimento Interno"(grifei).Nem se diga que o paradigma invocado pela parte reclamante - porque consubstanciado em decisão monocrática concessiva de medida cautelar, proferida em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental, e ainda sujeita ao referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal - não se revestiria, por tais razões, de eficácia vinculante, o que inviabilizaria a utilização adequada do instrumento reclamatório. Na realidade, a decisão que o Relator proferiu, em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental, mesmo "ad referendum" do Plenário desta Corte, porque imputável ao Supremo Tribunal Federal, apresenta-se impregnada de efeito vinculante e de eficácia geral ("erga omnes"), suscetível de legitimar, quando eventualmente descumprida, o ajuizamento de reclamação, tal como assinala, em obra monográfica ("Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental", p. 314/316, item n. 3, 2007, Saraiva/IDP), o eminente Ministro GILMAR MENDES: "Os vários óbices à aceitação do instituto da reclamação em sede de controle concentrado parecem ter sido superados, estando agora o STF em condições de ampliar o uso desse importante e singular instrumento da jurisdição constitucional brasileira.Com o advento da Lei n. 9.882/99, que estendeu o reconhecimento do efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Público, a questão assume relevo prático, em razão, especialmente, do objeto amplo da ADPF, que envolve até mesmo o direito municipal. Não há dúvida de que a decisão de mérito proferida em ADPF será dotada de efeito vinculante, dando azo, por isso, à reclamação para assegurar a autoridade da decisão do STF. Da mesma forma, cabível a reclamação para assegurar a autoridade da decisão proferida em ADPF, não há razão para não reconhecer também o efeito vinculante da decisão proferida em cautelar na ADPF (art. 5º, § 3º, da Lei n. 9.882/99), o que importa, igualmente, na admissão da reclamação para garantir o cumprimento de decisão adotada pelo Tribunal em sede de cautelar. Tal como já explicitado em relação à ADI e à ADC, a não-observância de decisão concessiva de cautelar em ADPF poderá dar ensejo também à reclamação nos expressos termos do art. 13 da Lei n. 9.882/99. É que a decisão concessiva de liminar na ADPF será, igualmente, dotada de efeito vinculante. Assim, reconhecida que a decisão de mérito (bem como a decisão concessiva de liminar) é dotada de efeito vinculante, ter-se-á de admitir que, em caso de descumprimento, será cabível a reclamação. Nesses termos, qualquer pessoa cujos interesses jurídicos tenham sido afetados por ato judicial ou administrativo contrário a decisões proferidas em caráter definitivo ou cautelar em ADPF poderia propor reclamação perante o STF."(grifei) Cabe acentuar, neste ponto, por relevante, que essa mesma orientação - atribuição de efeito vinculante à decisão cautelar proferida em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental e admissibilidade, em caso de descumprimento desse ato decisório, do acesso à via da reclamação - é perfilhada por eminentes doutrinadores (NELSON NERY JUNIOR/ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, "Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional", p. 586/587, 2006, RT; OLAVO ALVES FERREIRA, "Controle de Constitucionalidade e seus Efeitos", p. 130/132, item n. 5.5.1.3, 2003, Método, v.g.).Assentadas tais premissas, e considerando as razões que venho de expor, parece-me, ao menos em juízo de sumária cognição, que o julgamento emanado do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, objeto da presente reclamação, teria desrespeitado a autoridade da decisão que o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, então Relator da causa, proferiu na ADPF 77-MC/DF. Tal circunstância - que se mostra relevante - confere plausibilidade jurídica à pretensão cautelar ora deduzida pela parte reclamante. Concorre, igualmente, na espécie, o requisito pertinente ao "periculum in mora", satisfatoriamente demonstrado, a fls. 15/16 , pela ora reclamante. Sendo as (itens ns. 41 a 44) im, e em face das razões expostas, defiro o pedido de medida liminar, em ordem a suspender, cautelarmente, a eficácia da decisão "proferida nos autos da Apelação nº 7032865-5, que corre perante a 17ª Câmara de Direito*

101. Por isso, **realmente é caso de concessão da medida cautelar para a suspensão imediata e vinculante de todos os efeitos do *DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022*, emitido pelo Presidente da República e que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, porquanto presentes e evidentes os requisitos do *fumus boni iuris*, ou seja, da probabilidade do direito e do *periculum in mora*, caracterizado pelo perigo de dano causado pelos comprovados prejuízos ocasionados, restabelecendo o *status quo ante* da expedição do ato impugnado, preservando os incentivos destinados à Zona Franca de Manaus.**

III – DOS PEDIDOS

102. Em face do exposto, requer o autor seja recebida a ADPF e **liminarmente deferida a medida cautelar para a suspensão imediata e vinculante de todos os efeitos do *DECRETO Nº 10.979, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022, retornando o status quo ante do ato* emitido pelo Presidente da República e que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, até o final julgamento da presente ADPF, porquanto presentes e evidentes os requisitos do *fumus boni iuris*, ou seja, da probabilidade do direito e do *periculum in mora*, caracterizado pelo perigo de dano causado pelos comprovados prejuízos ocasionados, uma vez que coloca em risco todos os atos jurídicos, econômicos e empresariais tomados a partir de um cenário de incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus.**

103. Ao final requer:

Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e do curso do processo na qual foi lavrada" .Comunique-se a presente decisão (fls. 16 - grifei) o, com urgência, ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ao MM. Juiz de Direito da 35ª(Apelação Cível nº 7032865-5 - 17ª Câmara de Direito Privado) Vara Cível do Foro Central da comarca de São Paulo/SP .2. 2.(Processo nº 000.99.076809-0) Requisitem-se informações ao eminente Senhor Desembargador-Presidente da colenda 17ª Câmara de Direito Privado do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Lei nº 8.038/90, art. 14, I). Os ofícios em questão deverão ser instruídos com cópia da presente decisão. Publique-se. Brasília, 13 de setembro de 2007.Ministro CELSO DE MELLO Relator.

(i) Seja declarada a violação dos preceitos fundamentais dipostos no art. 3º, I, II e III, da Constituição Federal, especificamente em relação aos objetivos fundamentias da República Federativa do Brasil;

(ii) Seja reconhecida a inobservância do preceito fundamental da dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º, III, da Constituição;

(iii) Seja reconhecida a violação da dignidade da pessoa humana, bem do direito ao trabalho, nos termos do que dispõe os arts. 5°, XXXVI, e 6º, da Constituição;

(iv) Seja reconhecida a violação dos princípios da ordem econômica previstos no art. 170, VI e VII, CF/88;

(v) Seja reconhecida a violação ao Art. 40, ADCT que prevê a manutenção da Zona Franca de Manaus após a promulgação da Constituição Federal;

(vi) Seja reconhecida a violação ao Art. 92-A, do ADCT, exatamente incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 2014;

104. Seja notificado o Exmo. Sr. Advogado Geral da união para se manifestar sobre o mérito da presente Ação;

105. Seja notificado a Procuradoria Geral da República, na pessoa do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para se manifestar sobre a presente ação de controle abstrato de constitucionalidade;

106. Ademais, caso se entenda ser caso de declaração de inconstitucionalidade, que se aplique o princípio da fungibilidade, podendo-se receber a presente ADPF como ADI ou outra medida pertinente;

107. Ao final, requer a declaração em definitivo, com a ratificação da medida cautelar se deferida, de que o Decreto 10.979/2022 impugnado viola os seguintes

preceitos fundamentais contidos nos arts. 1°, III, 3°, 6°, 170, VII e VI, CF/88 e arts. 40 e 92-A, ADCT, CF/88;

108. Em sendo o caso, a Autora resguarda o direito de produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

109. Por derradeiro, requer que as intimações e publicações constantes destes autos sejam feitas, exclusivamente, em nome do advogado Dr. **RENNAN FARIA KRUGER THAMAY**, inscrito na OAB/SP sob nº 349.564, procedendo-se às anotações necessárias no sistema de informática, sob pena de nulidade, nos termos dos artigos 272 e 280 do Código de Processo Civil.

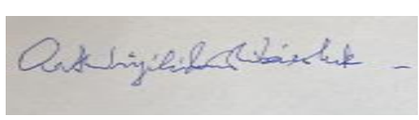
110. Dá-se à causa o valor de R$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

De São Paulo (SP) para Brasília (DF), 28 de fevereiro de 2022.



RENNAN THAMAY
OAB/SP 349.564



ARTHUR VIRGÍLIO NETO
CPF 154.982.477-53

PAULO VITOR QUEIROZ
OAB/AM 14.494

ASSINADO DIGITALMENTE
RENNAN FARIA KRUGER THAMAY
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO