

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.153 DISTRITO FEDERAL

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

### DECISÃO

Trata-se de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Partido Solidariedade (ADI 7153) e pelo Governador do Estado do Amazonas (ADIs 7155 e 7159), tendo por objeto os Decretos 11.047, de 14/04/2022, 11.052, de 28/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022.

Os requerentes noticiam a edição do novo Decreto 11.158, publicado no D.O.U de 29/07/2022 e republicado em 30/07/2022 e 31/07/2022, com o seguinte teor:

Art. 1º Fica aprovada a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, anexa a este Decreto.

Art. 2º A TIPI tem por base a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM.

Art. 3º A NCM constitui a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias - NBM, baseada no Sistema Harmonizado - SH, para todos os efeitos previstos no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.154, de 1º de março de 1971.

Art. 4º Fica a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia autorizada a adequar a TIPI sempre que não implicar alteração de alíquota, em decorrência de alterações promovidas na NCM pelo Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior - Camex do Ministério da Economia.

Parágrafo único. Aplica-se ao ato de adequação editado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia o disposto no inciso I do *caput* do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

## ADI 7153 / DF

Art. 5º Os distribuidores de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º da Lei nº 6.729, de 28 de novembro de 1976, poderão efetuar a devolução ficta ao produtor de veículos classificados na posição 87.03 da TIPI dos automóveis existentes em seu estoque em 31 de julho de 2022.

§ 1º A devolução ficta a que se refere o *caput*:

I - será efetuada mediante emissão de nota fiscal de devolução; e

II - poderá ser efetuada até 31 de outubro de 2022.

§ 2º A nota fiscal de devolução a que se refere o inciso I do § 1º conterá a expressão “Nota fiscal de devolução emitida na forma prevista no art. 5º do Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2002”.

§ 3º O produtor de veículos a que se refere o *caput* deverá:

I - registrar a devolução do veículo em seu estoque, com os registros fiscais e contábeis referentes a essa operação, e creditar-se do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI que houver incidido sobre a saída efetiva do produto;

II - promover a saída ficta para o mesmo distribuidor que houver efetuado a devolução ficta e registrar o IPI com a alíquota vigente à data da emissão da nota fiscal referente à saída ficta; e

III - registrar, na nota fiscal referente à saída ficta, a expressão “Nota fiscal emitida na forma prevista no art. 5º do Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022, referente à nota fiscal de devolução nº”.

Art. 6º Ficam revogados:

I – o Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021; e

II – o Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de agosto de 2022.

Os peticionários afirmam que o Decreto 11.158/2022 incidiria nos mesmos vícios de inconstitucionalidade apontados nas respectivas petições iniciais.

Aduzem que a controvérsia jurídica subjacente a esse conjunto de

## ADI 7153 / DF

Ações Diretas já se encontra submetida ao crivo desta SUPREMA CORTE, realçando que o novo ato estipularia alíquotas do IPI em desacordo com o teor da decisão cautelar por mim proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7153 (DJe de 09/05/2022).

Com base nessas razões, requerem:

- (a) o aditamento das petições iniciais, a fim de que seja incluído como objeto das ações o Decreto 11.158/2022;
- (b) a extensão da decisão monocrática proferida na ADI 7153 ao novo objeto, inclusive no que se refere aos insumos catalogados no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI; e
- (c) a determinação de que o Poder Executivo se abstenha de editar novos decretos de redução do IPI, sem que haja “*a correspondente medida desonerativa compensatória aos produtos do Polo Industrial de Manaus*”.

É o relatório. DECIDO.

Inicialmente, acolho o aditamento às petições iniciais das ADIs 7153, 7155 e 7159, para incluir como objeto das ações o Decreto 11.158/2022.

Em relação ao pedido cautelar, anoto que a análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar do ato impugnado (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou

## ADI 7153 / DF

individuais, de várias ordens, que a execução provisória do ato questionado gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

Na presente hipótese, em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a extensão da medida cautelar já proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7153, tal qual requerido pelos petionários.

Conforme assentei na referida decisão liminar, sucessivas manifestações dos poderes constituintes originário e derivado demonstram, claramente, que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que impõem ao legislador conferir tratamento especial aos insumos advindos dessa parte do território nacional.

Daí decorre a relevância da Zona Franca de Manaus e da sua expressa manutenção pela Constituição Federal de 1988, de ordem a proteger o legítimo tratamento desigual conferido às mercadorias produzidas nessa região, qualificada como de livre comércio em relação às oriundas de outras partes do país (RE 592.891, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2019; RE 596.614, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator do acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2019).

Reconhecidamente, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI afigura-se como um dos principais tributos integrantes do pacote de incentivos fiscais caracterizador da Zona Franca de Manaus, localidade isenta do pagamento desse imposto por força dos arts. 3º e 9º do Decreto-

## ADI 7153 / DF

Lei 288/1967.

Considerada sua relevância, a redução de alíquotas nos moldes previstos por essa série de Decretos, sem a existência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, diminui drasticamente a vantagem comparativa do polo, ameaçando, assim, a própria persistência desse modelo econômico diferenciado constitucionalmente protegido.

Importante destacar, nesse sentido, trecho da manifestação apresentada pelo Procurador-Geral da República nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7155, 7157, 7159, 7160 e 7161:

É preciso elidir a ideia difundida na sociedade de que resguardar o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus significa, conseqüentemente, prejuízo às demais regiões do país, pois, como assentado por esse Supremo Tribunal Federal, **trata-se de interesse da Federação brasileira.**

[...]

A mera interpretação literal dos diplomas impugnados e das normas constitucionais que circundam a matéria não se apresenta como o melhor método de solução da controvérsia, uma vez que centraliza a discussão nas terminologias constantes do texto constitucional, dando margem a possível **relativização dos impactos econômicos, sociais e ambientais** resultantes das alterações das alíquotas dos produtos industrializados.

[...]

Ademais, é sabido que, na Zona Franca de Manaus, há índices mínimos de industrialização definidos pelo Processo Produtivo Básico (PPB).

Não podem ser ignoradas, desse modo, as alegações dos requerentes no sentido de que um estabelecimento industrial fora da Zona Franca de Manaus tem ampla liberdade no seu desenho produtivo. Assim, se a taxa cambial indicar que o insumo importado é mais atraente, em termos de custo, nada impede que o estabelecimento industrial, situado fora da ZFN

## ADI 7153 / DF

adquirir a totalidade de sua necessidade no estrangeiro.

Nesse sentido, a redução das alíquotas do IPI pelos decretos, **não acompanhada de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus**, tem o potencial de esvaziar o estímulo à permanência de empresas e instalação de outras, na Zona Franca de Manaus, comprometendo o desenvolvimento e a competitividade de tal modelo econômico, valores que a Lei Fundamental quis preservar.

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

Portanto, em princípio, tanto quanto os atos originalmente impugnados (Decretos 11.047, 11.052 e 11.055), e pelas mesmas razões, o Decreto 11.158/2022 mostra-se igualmente capaz de impactar o modelo de desenvolvimento regional que a Constituição Federal decidiu manter, seja em seu aspecto econômico, ao comprometer a desigualação da região como forma de compensação pelos maiores custos decorrentes dos desafios enfrentados pela indústria local – afetando, assim, a competitividade do referido polo perante os demais centros industriais brasileiros –, seja em seu aspecto social, ao debilitar diversas externalidades positivas relacionadas, entre outras, à geração de empregos e renda e à preservação ambiental.

## ADI 7153 / DF

Considerada ainda a necessidade de manutenção das imprescindíveis estabilidade e segurança jurídicas para a adequada incidência do tributo em questão, ambas abaladas pela sucessiva edição de atos com conteúdo substancialmente idêntico, necessário, nesse momento procedimental, a extensão da medida cautelar anteriormente deferida, em face da eventual irrecuperabilidade de lesividade (ADI 310, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 16/04/1993).

Verifico, portanto, a probabilidade do direito alegado pelos peticionários, bem como o perigo de dano decorrente da não suspensão do Decreto 11.158/2022 até o julgamento de mérito da controvérsia.

Diante do exposto, ACOLHO OS ADITAMENTOS e, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para SUSPENDER OS EFEITOS DO DECRETO 11.158/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito extraído do art. 7º, § 8º, *b*, da Lei 8.387/1991, inclusive quanto ao aos insumos catalogados no código 2106.90.10 Ex01 da TIPI (extratos concentrados ou sabores concentrados).

Comunique-se, com urgência, ao Presidente da República, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste de forma definitiva sobre o mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Publique-se.

Brasília, 8 de agosto de 2022.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

## ADI 7153 / DF