

O Curioso Caso da Indústria Que Não Pode Ser Indústria Na Zona Franca de Manaus: Por que o art. 441, e, do PLP 68/24 deve ser sancionado

O debate em torno da regulamentação da Reforma Tributária a partir do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 (PLP), aprovado em dezembro passado no Congresso Nacional, despertou um interesse especial sobre a Zona Franca de Manaus (ZFM) em setores representativos da imprensa e da sociedade civil. Parte das informações veiculadas, entretanto, reduziram-se lamentavelmente a reproduções automáticas de argumentos desprovidos de lastro jurídico ou amparo na verdade dos fatos, especialmente no que tange aos incentivos fiscais conferidos à indústria de refino localizada na região.

Em meio a certa desinformação sobre o tema, as linhas a seguir buscarão esclarecer as razões jurídicas pelas quais o artigo 441, alínea “e” do PLP deve ser sancionado pela Presidência da República, garantindo a indústria do refino de petróleo como indústria incentivada na ZFM.

Zona Franca de Manaus com projeto de integração nacional

Historicamente ausente dos projetos de desenvolvimento do Estado brasileiro, o Amazonas sofreu por décadas com o isolamento geográfico e as dificuldades logísticas apresentadas por rios intermitentes e pela maior floresta tropical do planeta. Com exceção apenas do efêmero ciclo da borracha do início do século XX, a região até então não havia tido a oportunidade de acompanhar o crescimento econômico de outras localidades do país.

Em resposta a este quadro, foi lançado, ainda na década de 1950, o chamado 1º Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia (PQVEA), que culminou na criação da ZFM por meio do Decreto-Lei 288/1967¹.

Dentre os objetivos que motivaram a criação da ZFM estavam, naturalmente, (i) a integração da Amazônia ao restante do Brasil, tanto econômica quanto politicamente, fortalecendo a presença do Estado em uma área considerada estratégica para a soberania nacional; e (ii) a redução das desigualdades regionais, a promoção do desenvolvimento econômico e o estímulo à fixação da população na região.

Para tanto, o Decreto-Lei 288/1967, em seu artigo 1º, define a ZFM como sendo 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*”.

Dentre os incentivos implementados pelo Decreto-Lei 288/1967, merece maior atenção os que se encontram dispostos nos artigos 3º e 4º, os quais, em sua redação original, conferem à ZFM as características próprias de uma área livre de comércio, de exportação e importação ao disciplinarem que:

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm

“Art 3º A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, e sobre produtos industrializados.

Art 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro, será para todos os efeitos fiscais, constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro.”

O modelo industrial da ZFM foi desenhado com base nos pilares: **incentivos fiscais e indústria.**

Os incentivos fiscais são concedidos como uma contrapartida para que as empresas enfrentem os desafios únicos da Amazônia. A região impõe barreiras significativas, como altos custos logísticos, carência de mão-de-obra, infraestrutura precária e distância dos grandes mercados consumidores. Em um mercado cuja lógica se volta prioritariamente para a maximização do lucro, os desafios impostos pela vastidão da Amazônia naturalmente afastariam qualquer empreendedor de exercer ali sua atividade empresarial de forma próspera.

Em retribuição aos incentivos fiscais, o projeto da ZFM requer a efetiva prática de atividades industriais na região, garantindo que o incentivo seja concedido apenas àquelas empresas que contribuam para o fortalecimento da economia local. Ao exigir que os processos produtivos sejam realizados na região, o Decreto-Lei assegura que os benefícios fiscais cumpram sua função de estimular a geração de empregos, o desenvolvimento tecnológico, o fortalecimento da cadeia de fornecedores e a criação de uma base industrial sólida na Amazônia, promovendo, assim, a integração produtiva da região ao restante do país.

Desde sua criação, o modelo de incentivos fiscais da ZFM foi pensado sem discriminar setores produtivos, se mantendo inclusivo, permitindo que atividades industriais de diferentes segmentos pudessem se beneficiar do regime fiscal, desde que cumprissem os requisitos de instalação e realização de processos produtivos no perímetro da ZFM.

Nesse contexto, é pacífica a jurisprudência dos Tribunais pátrios no sentido de que os incentivos atinentes à ZFM têm natureza regional e não setorial.

Tanto é assim que, historicamente, nunca houve qualquer vedação ao setor de refino de petróleo ou aos processos industriais a ele relacionados. Em sua redação original, a palavra “petróleo” sequer era mencionada no Decreto-Lei 288/1967. Essa ausência demonstra que o legislador originário nunca buscou impor qualquer vedação ou limitação específica ao setor de petróleo. Não havia qualquer menção nos dispositivos do §1º do artigo 3º, no artigo 4º ou no artigo 37 que sugerisse restrições à atividade industrial relacionada ao petróleo.

Importante salientar que a redação original do art. 37 das Disposições Gerais e Transitórias do Decreto-Lei 288/1967 previa que o disposto no referido diploma legal não se aplicaria ao “estabelecido na legislação atual sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo”. Novamente, não há qualquer vedação ao petróleo bruto ou ao seu processo industrial de refino.

Ou seja, somente a importação, exportação e a incidência de tributos sobre (a) lubrificantes; (b) combustíveis líquidos derivados do petróleo e (c) combustíveis gasosos derivados do petróleo permanecia regida pela legislação contemporânea à edição do Decreto-Lei 288/1967 – e não pelo incentivo fiscal concedido por este mesmo diploma para a ZFM. Tratava-se, dentre outras, da então Lei nº 4.452/1964, sobre imposto único a lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e da Lei nº 5.072/66, sobre imposto de exportação.

Advento da Constituição de 1988 e recepção do Decreto-Lei 288/1967

Quis o Constituinte Originário, por meio do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), manter o conjunto de incentivos fiscais concedidos à ZFM quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, dando continuidade a uma política pública de comprovado sucesso na integração e no crescimento econômico da Amazônia².

Este dispositivo manteve originalmente “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”. Tal prazo de vigência foi, em seguida, estendido por mais 10 anos, nos termos da Emenda Constitucional nº 42/2003, que acrescentou o art. 92 ao ADCT, e, posteriormente, por mais 50 anos, conforme Emenda Constitucional nº 132/2023, que incluiu o art. 92-A.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas oportunidades, consolidou o entendimento de que o artigo 40 do ADCT recepcionou o conjunto de incentivos fiscais à ZFM conferido pelo Decreto-Lei 288/1967 na data da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir do julgamento das ADIs 1799³ e 2348⁴, o STF assentou o princípio da intangibilidade da ZFM, por meio do qual o conjunto de incentivos fiscais poderia ser ampliado em relação àquele vigente ao tempo da promulgação da Carta Maior, mas nunca reduzido. Nas palavras do, então, Ministro Marco Aurélio Mello, “a razão de ser do artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias direcionaria, isto sim, ao elastecimento dos benefícios próprios, sob o ângulo fiscal, na região, e não ao afastamento, à exclusão. Óptica diversa, disciplina discrepante do fim visado, implica a revelação de visão míope”⁵.

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

³ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1698955>

⁴ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1876736>

⁵ “A razão de ser do artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias direcionaria, isto sim, ao elastecimento dos benefícios próprios, sob o ângulo fiscal, na região, e não ao afastamento, à exclusão. Óptica diversa, disciplina discrepante do fim visado, implica a revelação de visão míope. O artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias constitucionalizou, de forma projetada no tempo, considerados os vinte e cinco anos a partir da promulgação da Constituição Federal, a legislação ordinária reveladora da outorga de benefícios a quem viesse a estabelecer-se na Amazônia.” (ADI 2348 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07-12-2000, DJ 07-11-2003 PP-00082 EMENT VOL-02131-02 PP-00266)

Já no âmbito da ADI 310, o STF foi além. Concluiu que a eficácia do art. 40 do ADCT “*depende da manutenção dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei nº 288/1967, sob pena de descaracterizar-se a Zona Franca de Manaus*”⁶, e revestiu o diferencial competitivo da ZFM com o manto da imunidade tributária. Depreende-se do julgado que, para assegurar o projeto de desenvolvimento da Amazônia Ocidental, o poder constituinte originário tornou expressa a manutenção, por tempo determinado, do diferencial competitivo tributário local, afirmando a finalidade de apoio e fomento para a criação de um polo industrial, comercial e agropecuário na região da ZFM.

Ou seja, os incentivos fiscais vigentes ao tempo da promulgação da Constituição Federal de 1988 por meio do Decreto-Lei 288/1967 foram devidamente recepcionados e mantidos pelo art. 40 do ADCT, podendo, inclusive ser ampliados.

É necessário compreender o projeto de desenvolvimento pensado para a região, alinhando-o ao propósito constitucional que norteou o artigo 40 do ADCT. A interpretação da imunidade tributária atribuída à ZFM deve ser fundamentada em sua natureza regional, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.799. Trata-se de uma medida constitucional voltada para a proteção e o desenvolvimento integrado do território, e não para a restrição isolada de setores ou atividades específicas.

Quanto ao artigo 37 do Decreto-Lei 288/1967, apesar de não impor qualquer restrição ao petróleo bruto, não parece ter sido recepcionado pela Carta de 1988. Além de integrar as disposições gerais e transitórias do Decreto-Lei 288/1967, em sua redação original, o dispositivo estabelecia expressamente que as disposições do Decreto-Lei não seriam aplicáveis à “*legislação atual*” no que diz respeito à importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo.

À época, isto é, anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, a tributação das operações envolvendo combustíveis era realizada por meio do chamado “imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo e seus derivados”. Esse tributo, de competência exclusiva da União, foi instituído pela Lei nº 4.452/1964.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve uma reestruturação do sistema tributário nacional. O imposto único foi substituído pelo ICMS, que passou a ser de competência dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 155, inciso II e seus parágrafos, da Carta Magna.

Sobre o tema, o Min. Dias Toffoli expôs ilustremente o mesmo entendimento:

*“O segundo ponto que destaco quanto à redação originária do art. 37 em comento diz respeito à expressão “legislação atual”. Isso é, **o dispositivo em análise continha cláusula de limitação temporal: o Decreto-lei nº 288/67 só não se aplicava à “legislação atual”, ou seja, legislação contemporânea a tal decreto-lei, sobre importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo. De outro giro, os incentivos da Zona Franca de***

⁶ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501549>

Manaus se aplicavam às legislações posteriores sobre tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

[...]

É preciso destacar, nesse contexto, que, quando da entrada em vigor do sistema tributário nacional inaugurado pela Constituição Cidadã, os efeitos da cláusula de limitação temporal (“legislação atual”) presente na redação original do art. 37 já estavam exauridos, em razão do advento de legislações posteriores sobre tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Nessa toada, é certo que, quando da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição Federal de 1988, as operações com petróleo ou lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo gozavam sim dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei nº 288/67, não podendo elas serem excluídas dessas benesses pelo legislador ordinário, sob pena de ofensa ao art. 40 do ADCT.”

(ADI 7239, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024) (grifos nossos)

Ainda, nesse contexto, destaca-se a interpretação conferida pelos Tribunais Pátrios ao artigo 37 do Decreto-Lei 288/1967:

“Acerca do art. 37 do Decreto-Lei 288/67 – o qual instituiu a Zona Franca de Manaus –, que constituiria óbice à pretensão deduzida pela requerente, nos termos da sentença de improcedência proferida na ação originária, considero, em análise de cognição sumária, que a melhor interpretação a ser conferida ao citado dispositivo, **haja vista a própria finalidade desse ato normativo, é no sentido de que a ‘legislação atual’ ali mencionada se refere, em verdade, àquela em vigor à época de seu advento, não podendo alcançar a legislação ulterior, inclusive a que instituiu os tributos aqui em referência.**

De outra parte, é verossímil o argumento no sentido da não recepção desse artigo pela Constituição de 1988, tendo em vista que, consoante a pacífica jurisprudência dos Tribunais Pátrios, os incentivos atinentes à Zona Franca de Manaus têm natureza regional e não setorial.”

(TRF1, Tutela Cautelar Antecedente nº 1035305-33.2018.4.01.0000, Rel. Des. Marcos Augusto de Sousa, decisão de 11/12/2018) (grifos nossos)

Diante da evidente incompatibilidade entre a Constituição de 1988 e o artigo 37, das Disposições Gerais e Transitórias do Decreto-Lei nº 288/1967, conclui-se, de forma lógica, que tal dispositivo não foi recepcionado pelo novo ordenamento constitucional.

O “jabuti” do art. 8º da Lei nº 14.183/2021

Tal “estado de coisas” foi bruscamente alterado com o advento da Medida Provisória nº 1.034/2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.183/2021, que tratava originalmente

matérias tributárias que não guardavam qualquer relação com o tema ZFM e tinha como objetivo implementar uma política fiscal de emergência para enfrentamento à pandemia do coronavírus.

No Plenário da Câmara dos Deputados, o relator do projeto de lei de conversão da MP apresentou uma emenda que, após aprovação, foi incorporada ao atual art. 8º da Lei nº 14.183/2021. Essa emenda promoveu alterações nos artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967, não somente retomando as restrições a lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, mas principalmente impondo restrição inovadora relativa a operações com petróleo cru na ZFM.

Trata-se de caso típico de emenda “jabuti”, incluída de forma oportunista e sem nenhuma pertinência temática com o objeto original da MP, em evidente desvio do devido processo legislativo.

Para além desta inconstitucionalidade formal, reconhecida expressamente pelo Min. Nunes Marques⁷, o art. 8º da Lei nº 14.183/2021 reduziu inconstitucionalmente o conjunto de isenções fiscais existentes quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois, conforme visto, as restrições impostas ao grupo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo não estavam mais vigentes naquele marco temporal.

Salienta-se, ademais, que a palavra “petróleo” sequer era mencionada no texto original do Decreto-Lei 288/67, o que demonstra que o legislador originário pós-Constituição de 1988 nunca buscou impor qualquer vedação ou limitação específica ao setor de petróleo, conforme entendimento exarado pelo Min. Dias Toffoli⁸.

Por essa e outras razões, todas de natureza estritamente jurídica, a constitucionalidade do artigo 8º da Lei nº 14.183/2021 está sendo discutida no STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7239, ajuizada pelo partido Cidadania Nacional.

A Reforma Tributária e a oportunidade da “pá de cal” para o refino de petróleo

⁷ “Na hipótese, vislumbro inconstitucionalidade formal nos arts. 8º e 10, II, da Lei n. 14.183/2021 por outra razão: essas disposições, a meu sentir, preenchem todos os requisitos para serem conceituadas como os chamados ‘jabutis legislativos’”. ADI 7239, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024.

⁸ “O primeiro ponto a se destacar é que a redação original do art. 37 em tela aludia tão somente a “lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo”. Ou seja, ele não citava o bem “petróleo” isoladamente considerado (o qual não se confunde com os produtos dele derivados). Como o item “petróleo” não estava excepcionado pela redação original do art. 37, era ele sim alcançado pelos incentivos fiscais estabelecidos para Zona Franca de Manaus. Não poderia, portanto, o legislador, por meio da lei ora questionada (Lei nº 14.183/21) revogar a aplicação desses incentivos em favor das operações com petróleo, sob pena de ofensa ao art. 40 do ADCT”. ADI 7239, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024.

O início das discussões em torno da Reforma Tributária ofereceu oportunidade única para que o Estado brasileiro solucionasse, de modo definitivo, eventuais dúvidas acerca do incentivo fiscal à indústria de refino de petróleo na ZFM.

É nesse contexto que se inserem (i) o 92-B do ADCT da Constituição Federal, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023⁹; e(ii) a alínea “e” do art. 441 do PLP.

O artigo 92-B do ADCT estabelece que:

“As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus pelos arts. 40 e 92-A e às áreas de livre comércio existentes em 31 de maio de 2023, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos a que se referem os arts. 126 a 129, todos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Já o PLP, por meio da alínea “e” do art. 441¹⁰, corrige a distorção gerada pela Lei nº 14.183/2021, reinserindo o setor de refino de petróleo no regime de incentivos fiscais da ZFM, buscando, assim, restabelecer a neutralidade setorial e a segurança jurídica que sempre caracterizou o modelo. Para evitar uma assimetria concorrencial com o restante do país, o Congresso Nacional teve o cuidado de garantir que o benefício se aplique apenas às transações dentro dos limites geográficos da ZFM e desde que as refinarias possuam processo produtivo básico aprovado pela Suframa.

Os críticos ao PLP alegam que a inclusão de benefícios fiscais ao setor de refino de petróleo na ZFM contraria o disposto no Art. 92-B do ADCT, que preveria a manutenção do diferencial competitivo assegurado à ZFM em 31 de maio de 2023.

A interpretação de que a expressão “existentes em 31 de maio de 2023” se refere ao “diferencial competitivo” distorce o sentido do artigo mencionado, numa tentativa de vedar o incentivo fiscal concedido à indústria do refino situada na ZFM.

A despeito de interpretações equivocadas disseminadas recentemente, a leitura dos trabalhos legislativos em torno do atual art. 92-B do ADCT não deixa dúvidas de que o marco temporal de 31 de maio de 2023 se aplica tão somente às áreas de livre comércio e não ao diferencial competitivo assegurado à ZFM.

Tanto é assim que a primeira versão desse dispositivo destacava as áreas de livre comércio em um parágrafo único específico, em que aparecia o marco temporal de 31 de maio de 2023:

⁹ Emenda responsável pela implementação da Reforma Tributária.

¹⁰ “Art. 441. Não estão contemplados pelo regime favorecido da Zona Franca de Manaus:

(...)

e) petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, exceto para a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus, em relação exclusivamente às saídas internas para aquela área incentivada, desde que cumprido o processo produtivo básico, permanecendo a vedação para todas as demais etapas;

“Art. 92-B. Durante o prazo previsto no caput do art. 92-A, o tratamento tributário favorecido dispensado aos bens produzidos na Zona Franca de Manaus poderá ser implementado mediante:

I – alterações nas alíquotas e nas regras de creditamento dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, não se aplicando o disposto no § 1º, X, do art. 156-A, todos da Constituição Federal;

II – a ampliação da incidência do imposto de que trata o art. 153, VIII, da Constituição Federal, para alcançar a produção, comercialização ou importação de bens que tenham industrialização na Zona Franca de Manaus, garantido tratamento favorecido às operações originadas na região.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também às áreas de livre comércio instituídas até 31 de maio de 2023.¹¹ (grifos nossos)

Ademais, o Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), relator da PEC 45/2019 na Câmara, justificou a proposição do texto com o argumento de que as “*Áreas de Livre Comércio (ALCs) foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana, com o intuito de integrá-las ao restante do País, oferecendo benefícios fiscais semelhantes aos da ZFM. Nesse sentido, o substitutivo concedeu os mesmos benefícios da ZFM às áreas de livre comércio instituídas até 31 de maio de 2023, elevando a proteção dessas regiões ao nível constitucional*”¹² (grifos nossos).

Resta claro, portanto, que o atual art. 92-B do ADCT, incluído pela PEC da Reforma Tributária, teve por objetivo manter o diferencial competitivo (i) da ZFM; e (ii) das áreas de livre comércio instituídas até 31 de maio de 2023.

São questões diferentes e inconfundíveis!

Dessa forma, conquanto ainda haja divergências em torno do incentivo fiscal a petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo na ZFM – externalizadas principalmente no âmbito do julgamento da ADI 7239 -, o fato é que tanto o artigo 40, quanto o recém adicionado artigo 92-B, ambos do ADCT da Constituição Federal, não impõem quaisquer obstáculos em nível constitucional à concessão de incentivos fiscais a indústria do refino de petróleo na ZFM.

Em verdade, por mais que se admita a eventual constitucionalidade do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, o fato é que o advento de nova lei complementar na forma do PLP recentemente aprovado no Congresso Nacional implica tão somente na revogação da norma anterior de mesmo nível legislativo, em consonância com o brocardo *lex posteriori derogat legi priori*.

Explica-se: a alínea “e” do art. 441 do PLP nada mais faz do que revogar parcialmente o art. 8º da Lei nº 14.183/2021 – que exclui de modo geral os itens petróleo e derivados de petróleo do regime da ZFM –, a fim de excepcionalmente incluir o setor de refino no regime

¹¹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2371230>

¹² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2372833>

favorecido da região, no que tange especificamente às operações internas, e “desde que cumprido o processo produtivo básico”.

Em outras palavras, quis o legislador, com alínea “e” do artigo 441 do PLP, encerrar todo e qualquer debate e deixar absolutamente transparente que não existe qualquer restrição legal para que a indústria de refino de petróleo seja uma indústria incentivada na ZFM.

Apenas a título argumentativo, ainda que se entenda que o texto do PLP 68/24 ampliou os benefícios concedidos à ZFM, o incentivo concedido à refinaria não se mostra inconstitucional. Saliente-se, uma vez mais, que o conjunto de benefícios fiscais atrelados à ZFM pode ser devidamente ampliado, a depender das circunstâncias, mas nunca reduzido. É o que reiterou mais recentemente o próprio STF, por ocasião do julgamento da ADI 4832 de relatoria do Ministro Luiz Fux.

*“Também não prospera a tese de que os incentivos fiscais admitidos pelo artigo 40 do ADCT seriam apenas aqueles já existentes quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois a norma transitória prevê a manutenção da Zona Franca de Manaus “com suas características”, isto é, preserva o regime jurídico daquela região enquanto “área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais”, **não havendo se falar em impossibilidade de criação de novos incentivos fiscais, desde que fundados no arcabouço normativo que disciplina o regime da Zona Franca de Manaus.**”¹³ (grifos nossos)*

Na mesma linha, agora no âmbito do julgamento da própria ADI 7239¹⁴ mencionada acima, merecem destaque os votos do Ministro Luís Roberto Barroso, relator da matéria, e dos Ministros Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Ministro Luís Roberto Barroso

*“Quanto ao regime da Zona Franca de Manaus, esta Corte, em reiteradas oportunidades, sustentou que, em atenção ao art. 40 do ADCT c/c arts. 92 e 92-A do ADCT, garante-se, ao menos, a preservação das suas características “de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais”, existentes à época da promulgação da Constituição. Nessa linha de argumentação, pode-se sustentar que houve a recepção constitucional dos incentivos fiscais atinentes à região da Zona Franca de Manaus, com vigência até o referido marco temporal. **Tais incentivos constituem, portanto, o patamar mínimo do tratamento favorecido a ser garantido à região, sem desconsiderar a eventual incorporação de novas benesses fiscais à área, decorrentes da dinâmica do fenômeno econômico-tributário a ser captada pelo legislador.**” (grifos nossos)*

Ministro Alexandre de Moraes

¹³ ADI 4832, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 12-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-02-2024 PUBLIC 22-02-2024.

¹⁴ ADI 7239, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024.

“É indubitável que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que certamente autorizam o legislador a conferir tratamento tributário especial aos insumos advindos da ZFM. **É legítimo, portanto, que o legislador trate de forma desigual as mercadorias produzidas na ZFM (como, de fato, o fez no Decreto-Lei 288/1967) com relação às oriundas de outras regiões do país.**” (grifos nossos)

Ministro Nunes Marques

“A Lei n. 14.138/2021, ao introduzir uma nova exceção à norma imunizante prevista no Decreto-Lei n. 288/1967, **contrariou o objetivo constitucional de fomentar o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus. Embora o regime jurídico da ZFM não seja imutável — conforme ressaltado pelo ministro Alexandre de Moraes ao indicar a ausência de cláusula pétrea —, eventuais alterações legais devem estar em harmonia com o conjunto de normas constitucionais que orientam a política fiscal voltada ao desenvolvimento regional.** Esses dispositivos incluem os artigos 1º, inciso II; 43, caput e § 2º, inciso III; 151, inciso I; 165, § 7º; e 170, inciso VII, da Constituição Federal, além do artigo 40 do ADCT.” (grifos nossos)

Os julgados acima evidenciam que o entendimento do STF é claro: os incentivos fiscais existentes na ZFM constituem um patamar mínimo, que não só deve ser preservado, como também pode ser ampliado. Desta forma, tem o legislador a prerrogativa de adaptar e incorporar novos benefícios, desde que em consonância com a dinâmica econômica e tributária, reforçando a legitimidade de políticas que favoreçam o desenvolvimento regional por meio da concessão de incentivos adicionais.

Conclusão

Passados cerca de 60 anos desde seu lançamento, hoje é possível afirmar categoricamente que o projeto ZFM venceu. De acordo com o Relatório de Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus, divulgado no início de dezembro pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), o Polo Industrial de Manaus (PIM) fechou o mês de outubro com um total de 125.277 trabalhadores, entre empregos diretos, temporários ou terceirizados. Na comparação com outubro de 2023, a variação foi positiva em 8,04%.¹⁵

São mais de 500 indústrias de alta tecnologia instaladas na Amazônia, abrangendo os mais variados segmentos como eletroeletrônico, bens de informática e duas rodas, além de mineração e produção de alimentos. No segmento de eletrodomésticos, a ZFM abriga marcas como Philips, Semp Toshiba, LG, Panasonic, Philco, Electrolux.

O art. 441, “e”, do PLP, ao garantir o incentivo fiscal para a indústria de refino localizada na ZFM, apenas aprofunda uma das políticas públicas mais bem sucedidas da história da República. Com ele, assegura-se o pleno abastecimento, a segurança energética e a maior autonomia de uma das regiões mais isoladas do país.

¹⁵ https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/indicadores/IndicaOUT24_Resumo

Em vez de criticada, a iniciativa deveria ser celebrada como um exemplo bem-sucedido de concretização dos objetivos originais de desenvolvimento regional da ZFM, uma vez que nada impede que outras refinarias venham a se instalar na região. A questão, portanto, não é sobre exclusividade, mas sobre a disposição do empresariado nacional de enfrentar os desafios únicos da Amazônia.

Por fim, o que está em jogo não é somente a sanção do art. 441, “e”, do PLP, mas a tentativa de deslegitimar o papel de uma indústria de refino que, contra todas as adversidades, cumpre todos os requisitos que a qualificam como incentivada na ZFM e se posiciona como pilar estratégico para a economia da região. As críticas, desprovidas de fundamento jurídico ou econômico sólido, são, na realidade, um reflexo de interesses concorrenciais que buscam travar o avanço de um setor vital para o desenvolvimento regional. Se sucumbirmos a elas, estaremos diante de uma aberração: o curioso caso de uma indústria que não pode ser indústria na ZFM.