



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7153

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (artigo 103, § 3º, da Constituição Federal) e com fundamento no disposto nos artigos 1.021 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, respeitosamente, interpõe

AGRAVO REGIMENTAL

em face da decisão monocrática que deferiu o pedido de medida liminar nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7153**, publicada no Diário de Justiça Eletrônico em 09/05/2022, fazendo-o pelos fundamentos a seguir expostos.

I – DO CASO DOS AUTOS

O Partido Solidariedade propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto os Decretos nº 11.047/2022, nº 11.052/2022 e nº 11.055/2022, os quais, em suma, trataram da alteração das Tabelas de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovadas pelo Decreto nº 8.950/2016 e pelo Decreto nº 10.923/2021.

O Autor argumentou, em apertada síntese, que a redução da carga tributária do IPI efetivada pelos referidos Decretos, somada à ausência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, teriam retirado a vantagem competitiva dos produtos fabricados na Zona Franca, a ponto de colocar em risco a manutenção do modelo econômico em questão. No dizer do requerente, *“como esta Zona Franca já tem isenção de IPI, a redução deste imposto sobre os bens que produz significa impactar de forma mortal a sua competitividade. Em um dizer simples: Foi reduzida a carga tributária de meus competidores enquanto a minha foi mantida intacta”* (fl. 05 da petição inicial).

Nesse contexto, argumentou que os decretos impugnados seriam inconstitucionais, por contrariarem a manutenção e a viabilidade do modelo Zona Franca de Manaus (artigos 40 da Constituição e 92-A do ADCT); o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da Constituição); a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigos 3º, inciso III; e 151, incisos I e VII, da Constituição); e a segurança jurídica (artigo 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Lei Maior).

O requerente postulou a concessão de medida cautelar com o escopo de suspender a eficácia dos Decretos nº 11.047/2022 e nº 11.055/2022, com relação *“aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus*

que possuem o Processo Produtivo Básico”, conceito extraído da Lei nº 8.387/1991; bem como suspender, na íntegra, a eficácia do Decreto nº 11.052/2022. No mérito, postulou a procedência da ação, confirmando-se a medida cautelar pleiteada.

Distribuído o feito, o Ministro Relator ALEXANDRE DE MORAES proferiu decisão cautelar, cuja parte dispositiva se transcreve a seguir:

(...)

Diante do exposto, 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** da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991.

(...)

A referida decisão monocrática afirmou que as normas impugnadas comprometeriam o legítimo tratamento desigual conferido às mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus, destacando que a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados seria um dos principais incentivos fiscais concedidos à Zona Franca. Concluiu, nessa linha, que a redução de alíquotas nos moldes previstos pelos Decretos impugnados, sem a existência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, teria reduzido drasticamente a vantagem competitiva do polo, ameaçando a própria persistência desse modelo econômico constitucionalmente protegido.

Ao suspender os efeitos da íntegra do Decreto nº 11.052/2022; e dos Decretos nº 11.047/2022 e nº 11.055/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, a decisão cautelar atraiu a

interposição do presente agravo regimental, medida necessária para demonstrar, sem quebra de reverência, a ausência dos pressupostos indispensáveis à concessão da medida liminar e, em uma segunda etapa, a inviabilidade prática de dar cumprimento à decisão, nos moldes em que proferida.

II – DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR

Conforme relatado, a decisão agravada (i) suspendeu a eficácia da íntegra do Decreto nº 11.052/2022, que reduzia a zero a alíquota do IPI incidente sobre o produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01 (preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados para a elaboração de bebidas adoçadas); e (ii) suspendeu a eficácia dos Decretos nº 11.047/2022 e nº 11.055/2022, os quais concediam benefícios fiscais via atualização da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, destacando que a suspensão deveria se dar apenas em relação aos *“produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico”*.

O principal argumento a embasar a concessão da medida cautelar diz respeito a uma suposta redução drástica na vantagem competitiva da Zona Franca de Manaus. Esta foi a tese apresentada pelo Partido autor e acolhida, em um exame perfunctório da controvérsia, pela decisão monocrática agravada. Veja-se, a propósito, o seguinte excerto da petição inicial (fl. 31):

A partir do momento que o Decreto Federal n. 11.047, de 14.04.2022 reduziu de forma linear em 25% a alíquota sobre os produtos, a vantagem comparativa de se produzir na Zona Franca de Manaus deixou de existir, uma vez que é exatamente a cesta de incentivos fiscais (incluído o IPI) que faz com que as dificuldades de logística e distância em relação ao mercado consumidor (Sudeste, principalmente) seja superada e faça com que as empresas decidam

investir na região. E o último Decreto estendendo para 35%, aprofunda a perda de competitividade, desferindo o tiro de misericórdia neste exitoso modelo econômico.

Ocorre que a tese sufragada pelo requerente – e acolhida pela decisão agravada – ignora que a política desonerativa da ZFM não pode ser concretizada de modo alienado de outras políticas públicas com fundamento constitucional.

Em adição, ao adotar dispositivo que espelhou os termos do pedido cautelar formulado na inicial, inclusive quanto à quantificação da produção da ZFM por meio do critério do “processo produtivo básico”, a decisão ora agravada gerou insegurança jurídica tanto para o fisco quanto para os agentes privados, enunciando um comando que impede a identificação clara dos produtos que teriam sido por ela implicados.

Como se argumentará a seguir, esses fundamentos justificam a reforma integral da decisão ou, quando menos, a revisitação urgente do critério do PPB.

III.I. FUNDAMENTOS PARA A REFORMA INTEGRAL DA DECISÃO

III.I.a. A observância do artigo 40 do ADCT pelos decretos impugnados e a necessidade de contextualizar a política desonerativa da Zona Franca de Manaus com a realidade econômico-fiscal da Federação brasileira

Sabe-se que o tratamento diferenciado atribuído à Zona Franca de Manaus, com suas características de “*área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais*” (artigo 40 do ADCT da Constituição de 1988), encontra fundamento na autorização conferida à União, nos termos do artigo 43, *caput* e inciso III, da Carta de 1988, para promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais por meio de “*isenções, reduções ou*

diferimento temporário de tributos federais” e visa atender ao disposto no seu artigo 3º, inciso III, que elenca como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Não se pode perder de vista, portanto, a teleologia da isenção do IPI em relação aos itens produzidos na Zona Franca: espera-se que a concessão de benefícios fiscais promova o desenvolvimento social na região e contribua, assim, para a melhoria das condições de vida da população local. Esse objetivo, por certo, não pode ser atingido mediante a total desconsideração de outros objetivos fundamentais da República, como **erradicar a pobreza e a marginalização e garantir o desenvolvimento nacional** (artigo 3º, incisos II e III, da Constituição Federal).

Dispõe o artigo 1º do Decreto-lei nº 288/1967 que a Zona Franca de Manaus foi “*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*”.

Vale ressaltar que a grande distância não mais se apresenta como um fator capaz de inibir o desenvolvimento econômico-social da região, não prosperando os apontamentos da inicial relativos às “*dificuldades de logística e distância em relação ao mercado consumidor*”.

Nos termos da Nota Cosit/Sutri/RFB nº 160/2022 da Receita Federal, “*tal fundamento já não encontra respaldo na realidade contemporânea, tendo em vista a evolução da tecnologia de transportes e de logística em geral, desde então até os nossos tempos, e tendo em vista a ampla abertura do Brasil ao comércio exterior, em harmonia com o cenário atual de um mundo globalizado, considerando inclusive o fato de que os produtos exportados e importados em*

transações realizadas entre o País e seu maior parceiro comercial, a China, percorrem cerca de 3,5 vezes a distância entre o Porto de Santos e o Porto de Manaus, o que não impede aquele País de receber mais de 30% das exportações brasileiras e enviar quase 22% das importações que chegam ao Brasil”.

Essa Suprema Corte, ao julgar a ADI nº 2399, esclareceu 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’”. A contrario sensu, não se vislumbra violação ao artigo 40 do ADCT caso seja descontinuado pelo legislador o direito a benefícios não previstos no Decreto-Lei nº 288/1967.

Neste ponto, é crucial observar que os Decretos presidenciais impugnados em nada afrontam o artigo 40 do ADCT, uma vez que a redução de alíquotas do IPI, promovida pelo Poder Executivo no regular exercício de suas atribuições, **não modificou** o regime de incentivos assegurado pelo Decreto-Lei nº 288/1967 à época da Carta de 1988¹.

É dizer: os Decretos presidenciais impugnados pelo requerente cuidaram de **em nada retroceder** quanto à isenção do IPI para produtos produzidos na Zona Franca, cujas indústrias continuam a gozar plenamente desse benefício, concomitantemente com os demais benefícios atualmente em vigor, relativos a tributos federais.

Os atos impugnados buscaram direcionar um olhar desonerativo também a outros segmentos industriais necessitados (ainda que localizados fora da ZFM), que têm enfrentado verdadeiros gargalos de sobrevivência, tudo isso sem descuidar da necessidade de – quando possível – avançar uma política de

¹ Em relação ao IPI, o Decreto-Lei nº 288/1967 se limita a estabelecer, em seu art. 9º, isenção para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, sejam destinados a consumo interno, sejam destinados à comercialização em outras regiões do País.

desoneração ainda mais generosa para a Zona Franca.

Em verdade, na edição do último ato normativo (o Decreto nº 11.055/2022), o próprio Poder Executivo, dentro de sua margem de avaliação discricionária, optou por, ao expandir a redução linear do IPI de 25% para 35%, excepcionar alguns produtos produzidos na Zona Franca de Manaus quanto à extensão da redução (os 10% adicionais), privilegiando a vocação industrial da região e reafirmando o tratamento vantajoso para a ZFM sem para isso sacrificar o benefício tributário a ser concedido para todo o País.

Afinal, a Zona Franca de Manaus não é um paraíso fiscal soberano, imune ao contexto econômico-fiscal do restante do Brasil, mas um regime jurídico de desoneração integrado a uma Federação, que, sob a Constituição de 1988, possui diversos projetos de justiça e de desenvolvimento. Não faz sentido sustentar um regime local de fomento industrial às custas da inanição da indústria nacional como um todo.

Não é demais lembrar que o gerenciamento da política de incentivos fiscais é reservado à discricionariedade da Administração Pública, com fundamento em razões de conveniência e oportunidade – o que se torna ainda mais nítido diante da característica de extrafiscalidade do IPI, cuja finalidade é precisamente fomentar a atividade econômica e a indústria em momento de crise.

Como se sabe, o Imposto sobre Produtos Industrializados insere-se na competência tributária da União e representa um importante instrumento de atuação da política econômica do governo. Tanto é assim que o legislador constituinte delegou competência ao Poder Executivo para alterar as alíquotas de referido imposto, mediante decreto, desde que atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei (artigo 153, § 1º, da Constituição Federal), determinando que

suas alíquotas deveriam ser seletivas em função da essencialidade do produto.
Veja-se:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V. (grifou-se).

Na espécie, a concessão de benefícios fiscais do IPI foi instrumento de implementação de uma política pública de desoneração que tem por objetivo estimular a economia, afetada pela pandemia provocada pelo coronavírus, elevando os níveis de atividade econômica e o emprego dos trabalhadores e promovendo a recuperação econômica do país.

Nesse sentido, a edição dos Decretos impugnados representa uma diminuição da carga tributária de R\$ 15.218,35 milhões para o ano de 2022, de R\$ 27.391,20 milhões para o ano de 2023, e de R\$ 29.328,82 milhões para o ano de 2024².

É importante lembrar, ademais, que a isenção do IPI não é o único benefício responsável por caracterizar a vantagem competitiva conferida à Zona Franca de Manaus. Além da isenção do IPI do bem final, os produtos ali fabricados de acordo com o processo produtivo básico recebem diversos outros

² <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/abril/decreto-promove-reducao-geral-das-aliquotas-dos-produtos-classificados-nos-codigos-relacionados-na-tabela-de-incidencia-do-imposto-sobre-produtos>>, Acesso em 18/05/2022.

incentivos: redução de 88% do Imposto de Importação dos insumos importados; isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS nas operações internas na Zona Franca; alíquota e crédito diferenciados de PIS/PASEP e COFINS para venda em outras regiões do País³.

Existem, ainda, outros benefícios no âmbito da fiscalidade estadual, como a restituição parcial ou total (55% a 100%) do valor devido do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), cobrado pelo Estado do Amazonas; e a equiparação à exportação para fins de ICMS na “*saída de mercadorias do território nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus*” (ADI nº 310, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, julgamento em 19/02/2014, Publicação em 09/09/2014).

Desse modo, ao contrário do que defendido pela parte autora, a viabilidade do modelo da Zona Franca de Manaus continua intacta, não somente em razão de os Decretos impugnados terem preservado integralmente o benefício previsto no artigo 9º do Decreto-Lei nº 288/1967, como também levando-se em consideração a vasta gama de outros benefícios fiscais que favorecem a atividade industrial naquela área.

Ademais, é perceptível que, com a nobre intenção de garantir o tratamento privilegiado à Zona Franca – o qual, como se viu, não foi afetado pelos Decretos sob investida –, a decisão monocrática agravada terminou por **interferir em políticas públicas mais amplas** e impôs **gravame tributário ao restante do País** em um delicado momento de recuperação econômica pós-pandemia.

³<<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/processo-produtivo-basico-ppb>> Acesso em 18/05/2022.

Com todas as vênias, ao negligenciar os efeitos de fomento econômico dos atos normativos que tiveram sua eficácia suspensa, a decisão impugnada se colocou em rota de contraste com os dispositivos constitucionais que se pretendia proteger, direcionados à erradicação da pobreza e à garantia do desenvolvimento nacional (artigo 3º, incisos II e III, da Constituição Federal), o que a torna merecedora de revisão.

III.I.b. As políticas públicas extrafiscais inibidas pela suspensão do Decreto nº 11.052/2022

A primeira providência da decisão agravada foi suspender a eficácia da íntegra do Decreto nº 11.052/2022, que reduzia a zero a alíquota do IPI incidente sobre o produto classificado no código 2106.90.10 Ex 01 (preparações compostas, não alcoólicas – extratos concentrados ou sabores concentrados para a elaboração de bebidas adoçadas).

No ponto, é importante esclarecer que a venda de xaropes concentrados, oriundos da Zona Franca, para a fabricação de bebidas adoçadas já vinha sendo considerada objeto de incentivos fiscais excessivos, porquanto desproporcionais aos benefícios gerados para a região amazônica, conforme Análise da Tributação do Setor de Refrigerantes e Outras Bebidas Açucaradas⁴, da Receita Federal e do então Ministério da Fazenda.

Confira-se o seguinte excerto da mencionada análise, que demonstra a peculiaridade do setor em questão, em razão do mecanismo do crédito presumido, que torna desproporcional o benefício tributário concedido à Zona Franca:

Em seu artigo 153, a Constituição brasileira determina que a tributação

⁴ Disponível em: < <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/sonegacao/fraude-tributaria/operacao-deflagrada/arquivos-e-imagens/nota-imprensa-bebidas-kit-e-royalties-substituir-26-11-18.pdf> > Acesso em 19/05/2022.

do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) deve ser baseada no nível de essencialidade do produto. É o chamado princípio da seletividade.

Por este motivo, os cigarros sofrem uma alta carga de IPI (em média, 30% do preço do produto). Já alimentos e remédios são tributados à alíquota zero deste imposto.

A Receita Federal do Brasil (RFB) constatou que há um setor da economia cujo nível de tributação pelo IPI foge completamente ao que seria esperado em função do princípio constitucional da seletividade: é o dos fabricantes de refrigerantes, refrescos, néctares, bebidas à base de mate, isotônicos, energéticos e outras bebidas açucaradas.

Nos últimos anos, em função do uso de benefícios fiscais, os mencionados produtos foram tributados a uma alíquota efetiva NEGATIVA do IPI.

Até maio de 2018, o percentual da alíquota negativa de IPI era em torno de 4%. Assim, se determinado fabricante obtinha uma receita de 100 milhões de reais com a venda de refrigerantes, além de não recolher IPI aos cofres públicos, ainda acumulava 4 milhões de reais em créditos, que pedia para compensar com débitos de outros tributos ou outros tipos de bebidas, inclusive para diminuir a tributação de bebidas alcoólicas.

O valor total que deixou de entrar nos cofres públicos em cada ano chegou a 2 bilhões de reais.

O motivo para a situação acima descrita é que, a título de incentivo fiscal, **os fabricantes de refrigerantes e outras bebidas açucaradas vinham se aproveitando de um crédito ficto (ou presumido) equivalente a 20% do preço total pago na aquisição dos insumos oriundos de fornecedores localizados na Zona Franca de Manaus (ZFM)**, embora as mercadorias saiam com isenção de IPI. A partir de junho de 2018, o percentual de 20% foi reduzido para 4%. No ano de 2019, a legislação prevê que o crédito será de 12% no primeiro semestre e de 8% no segundo semestre.

Assim como os engarrafadores, os fornecedores de Manaus também recebem valores significativos de benefícios fiscais, em decorrência da aplicação de alíquotas reduzidas de IRPJ, PIS/COFINS, ICMS e Imposto de Importação.

Com isto, nos últimos anos, além dos 2 bilhões de reais de créditos do IPI aproveitados pelos engarrafadores espalhados pelo país, em torno de 1,9 bilhões de reais beneficiou os fornecedores de insumos de Manaus, totalizando uma renúncia fiscal de quase 4 bilhões de reais anuais.

No ano de 2016, a Receita Federal criou uma Equipe Especial que,

dentre outras atribuições, passou a acompanhar os benefícios fiscais gerados para o setor de refrigerantes e outras bebidas açucaradas.

Estudos realizados pela Equipe Especial e pela Coordenação de Fiscalização da RFB (Cofis) concluíram que:

a) O valor da renúncia fiscal só é tão elevado porque as empresas desobedecem a legislação que regula os incentivos concedidos, sendo que algumas delas praticam graves infrações, como sobrevalorizar (“superfaturar”) preços, declarar que marcas estrangeiras são cedidas de forma gratuita e fazer com que os cofres públicos paguem por despesas com marketing de refrigerantes;

b) Os benefícios sociais gerados na região amazônica pela produção dos insumos são muito reduzidos, quando comparados com os montantes da renúncia fiscal;

c) Mesmo que fosse mantida a redução da alíquota dos concentrados para 4%, **a permanência das empresas em Manaus continuaria sendo vantajosa para elas, inexistindo risco de esvaziamento da Zona Franca;**

(...)

Os benefícios sociais gerados pelo setor de refrigerantes e outras bebidas açucaradas na região amazônica são bastante reduzidos.

Somados os dados de todos os fabricantes de concentrados localizados em Manaus, o número de empregos diretos criados pelo setor é de apenas 798 (dados de 2016).

O número de empregos indiretos também não é significativo.

De um faturamento de 8,7 bilhões de reais, os fabricantes de concentrados gastaram apenas 215 milhões de reais com a compra de insumos da região amazônica, como açúcar e guaraná.

Portanto, enquanto a renúncia fiscal com o setor de refrigerantes e outras bebidas açucaradas chegou a quase R\$ 4 bilhões anuais, é do montante de 215 milhões de reais que saiu a remuneração dos produtores de insumos da região amazônica.

Nesse contexto, a minoração da alíquota do IPI é medida adequada para o atendimento do princípio da seletividade (artigo 153 da Constituição), já que, a partir da redução do crédito presumido, serão praticados níveis de tributação mais adequados para bens notoriamente nocivos à saúde. Fora isso, a

minoração do IPI funciona também para equilibrar a concorrência no setor, já que propicia a redução de vantagens competitivas historicamente desproporcionais.

Ademais, a aplicação da alíquota zero neste produto específico teve uma motivação intrínseca: afastar a apropriação do crédito e permitir com isso aumento na arrecadação, de forma a servir como medida de compensação para a implementação da Lei Complementar nº 193, de 17 de março de 2022, que trata do Programa de Reescalonamento do Programa de Débitos do Simples Nacional (RELP). Lembra-se que a alteração de alíquotas para o xarope de refrigerantes já foi objeto de inúmeros decretos, em todos os últimos governos. Logo, a sua suspensão implicaria suspender a aplicabilidade do programa.

Por todo o exposto, percebe-se que, além de a decisão gerar imprevista interferência em outras políticas públicas importantes ao Governo Federal, as alegações da inicial, no sentido de que o Decreto em questão tornaria *“insustentável a produção em Manaus, importando no fechamento de fábricas e a conseqüente perda de milhares postos de trabalho, deixando à mingua trabalhadores que ficarão sem fonte de renda”* (fl. 33 da inicial) não condizem com a realidade.

Novamente, cumpre transcrever, pelo tirocínio técnico, excerto da Análise da Tributação do Setor de Refrigerantes e Outras Bebidas Açucaradas, da Receita Federal e do então Ministério da Fazenda:

A curto e médio prazo, as empresas de Manaus não sofrem perda de competitividade, porque elas não têm concorrentes que possam fornecer os insumos utilizados pelos fabricantes das bebidas.

A longo prazo, também não há risco de esvaziamento da Zona Franca de Manaus.

(...)

Em 2016, as empresas gastaram apenas 715 milhões de reais com compras de insumos, somados os locais e os não locais. Assim, mesmo que as empresas conseguissem reduzir seus custos por passarem a operar em locais próximos ao centro e sul do Brasil, tal economia seria pouco significativa, quando comparada com os valores dos incentivos fiscais que deixariam de receber por sair de Manaus.

Portanto, não parece razoável a possibilidade de transferência das fábricas de Manaus para outras regiões brasileiras, mesmo que o Estado escolhido oferecesse algumas vantagens.

A transferência para o exterior da produção dos insumos é uma hipótese ainda mais irreal, pois os fabricantes de bebidas teriam que pagar altos valores de impostos no momento de sua importação.

Assim, sob o aspecto da tributação, não há qualquer lógica na propalada possibilidade de os fornecedores dos "concentrados" saírem da ZFM e instalarem-se, por exemplo, em países vizinhos. Isso porque tais companhias, além de perderem todos os demais incentivos fiscais atinentes à ZFM (e são muitos), ainda teriam que arcar com o Imposto de Importação do produto.

III.I.c. A inadequação do critério do “processo produtivo básico” como quantificador dos produtos originados da ZFM

Passa-se, agora, à análise da segunda parte do dispositivo da decisão agravada, que suspendeu a eficácia dos Decretos nº 11.047/2022 e nº 11.055/2022, os quais concediam benefícios fiscais via atualização da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, destacando que a suspensão deveria se dar apenas em relação aos “*produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico*”.

Antes de adentrar nas dificuldades práticas inerentes a este tópico do dispositivo, passa-se a fazer uma breve explanação acerca do que seja o processo produtivo básico.

De acordo com o do artigo 7º, § 8º, alínea “b”, da Lei nº 8.387/1991, processo produtivo básico (PPB) é o conjunto mínimo de operações, no

estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto. Em resumo, o PPB consiste de etapas fabris mínimas necessárias que as empresas deverão cumprir para que se considere que o produto foi fabricado no Brasil.

Trata-se de uma das contrapartidas que o Governo Federal tem exigido para a concessão dos benefícios fiscais relativos à legislação da Zona Franca de Manaus – ou seja, para o gozo dos incentivos fiscais da Zona Franca, não basta que o produto tenha sido montado nessa região; é preciso que seja produzido segundo as etapas previstas no respectivo PPB em vigor, pois a passagem por esse processo denota o aperfeiçoamento industrial do produto.

O cumprimento do PPB também é utilizado como requisito para a concessão de benefícios fiscais pela legislação de incentivo à indústria de bens de informática, telecomunicações e automação, mais conhecida como Lei de Informática (Lei nº 13.969/2019), cujo artigo 2º assim dispõe:

Art. 2º As pessoas jurídicas fabricantes de bens de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, **que cumprirem o processo produtivo básico** e que estiverem habilitadas nos termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, farão jus, até 31 de dezembro de 2029, ao crédito financeiro referido no art. 4º da referida Lei.

Como se vê, a utilização dos incentivos fiscais vinculados ao PPB é responsável pela permanência ou instalação, no Brasil, de muitos empreendimentos industriais, tanto no Polo Industrial de Manaus, como em outras localidades do País, por meio da Lei de Informática.

A competência para fixação e alteração dos PPB's é dos Ministros de Estado da Economia e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Feitas essas considerações, observa-se que a decisão agravada, a qual produz efeitos em todo o território nacional, determinou que **todos os produtos que sejam parte dos Processos Produtivos Básicos da Zona Franca de Manaus tenham o IPI novamente aumentado**, o que supostamente manteria a competitividade da Zona Franca face ao restante do País.

Como consequência disso, **todo e qualquer produto com PPB** aprovado e que **possa ser produzido na Zona Franca de Manaus será atingido**, ainda que (i) possua uma representatividade ínfima em relação à cesta de produtos originados da ZFM; ainda que (ii) atualmente, sequer seja produzido de fato dentro da ZFM (pode já ter sido produzido no passado, e por isso deter o PPB); ou ainda que (iii) represente um produto simples, que constitua insumo básico para produtos mais elaborados.

A par da impossibilidade prática de saber quais produtos, exatamente, estão sendo atingidos pela decisão agravada – circunstância que tem gerado profunda insegurança jurídica quanto ao cumprimento do *decisum*, e que será mais bem explanada em tópico posterior deste recurso –, é possível perceber que a decisão, imbuída da louvável intenção de garantir a proteção à Zona Franca de Manaus, acaba por impor sacrifício ao restante da população brasileira, desvirtuando os rumos da política pública de desoneração formulada pela Administração.

É possível citar um sem número de exemplos, como sorvetes, barras de cobre, postes e vigas de madeira, guardanapos, produtos de maquiagem, papéis ou outros, cuja produção em Manaus é incipiente e destinada ao mercado local, representando menos de 0,1% do faturamento de Zona Franca, mas que – caso sejam reoneradas – obrigarão toda a indústria nacional a pagar um IPI com alíquota ampliada.

Outro exemplo que pode ser dado é a situação do setor de papel. Nacionalmente, apenas 0,8%⁵ do papel tem produção na Zona Franca de Manaus. A implementação da decisão aventada, nestes termos, prejudica 99,2% do mercado papelero nacional, demonstrando a urgência quanto à revisão da decisão proferida nesta ação.

Assim, a redução de 35% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), decretada em março pelo governo federal, absteve-se às balizas impostas pela Constituição, quais sejam, a de tratar o IPI em sua natureza extrafiscal, preservar a isonomia, e dentro da previsão do Decreto 288/1967, haja vista a absoluta isenção dentro do território da Zona Franca.

Dados econômicos relevantes são obtidos quando da análise do CAGED, conforme ilustrado na tabela abaixo, indicando a relevância no que se refere à participação da formação de preços e geração de empregos através da redução do encargo do IPI em 35%. A indústria papelera é, novamente, mais um exemplo relevante neste aspecto, veja-se:

Estoque de Empregos no Setor de Celulose e Papel - março/2022

CNAE	Brasil	Amazonas	% AM/BR
17 - FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	184.902	3.400	1,8%
Sub-Total PAPEL (CNAEs 17.3 e 17.4) + representativos para AM	119.977	3.365	2,8%
17.1 - Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	22.945	13	0,1%
17.2 - Fabricação de papel, cartolina e papel-cartão	41.980	22	0,1%
17.3 - Fabricação de embalagens de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado	68.982	1.489	2,2%
17.4 - Fabricação de produtos diversos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado	50.995	1.876	3,7%

Fonte: Novo CAGED | Acesso em 20/5/2022

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibW15NW10ODEtYmZiYy00Mjg3LTkzNWUyYjYjwMDE1YWI2IiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>

Os dados do Novo CAGED, ilustrados na tabela acima, mostram que, neste exemplo específico do setor de papel, tem-se que a redução de 35% do IPI beneficiaria as indústrias que geram 97,2% de todos os empregos diretos na

⁵ Referência com base no faturamento de 2016-2019 da Zona Franca de Manaus.

atividade de fabricação de papel no Brasil, se considerarmos apenas os Grupos **17.3** (Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel) e **17.4** (Fabricação de papel, cartolina e papel-cartão) da CNAE 17 (Fabricação de celulose, papel e produtos de papel). Os grupos CNAE 17.3 e 17.4 são aqueles em que concentram 3.365 de empregos, ou 99% do estoque total de 3.400 empregos da CNAE 17 (fabricação de celulose, papel e produtos de papel) no Estado do Amazonas. Por outro lado, verifica-se que o total do estoque de empregos (3.400) no setor de celulose e papel no Estado do Amazonas representa apenas 1,8% do estoque total Brasil (184.902) no setor. Esses dados servem para exemplificar o risco de se reonerar com o IPI a produção de certos produtos que têm produção na Zona Franca de Manaus, mas que relativamente, quando comparados com a produção nacional, são insignificantes.

O provimento cautelar, portanto, merece ser objeto de reconsideração, tendo em vista a desproporcionalidade da medida para obtenção das finalidades almejadas.

III.II. FUNDAMENTOS PARA A REFORMA PARCIAL DA DECISÃO - A insegurança jurídica decorrente da técnica decisória de suspensão parcial dos Decretos nº 11.047/2022 e 11.055/2022 – problemas práticos de inteligibilidade da decisão agravada

Em outra vertente, é necessário informar a essa Suprema Corte a existência de obstáculos práticos intransponíveis à implementação da medida cautelar, nos termos em que deferida, bem como relatar a existência de dúvida generalizada a respeito da extensão do provimento judicial, especialmente no que diz respeito aos efeitos para as empresas sediadas fora da Zona Franca de Manaus.

Veja-se o que ressaltado nos autos pela ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – documento eletrônico nº 13):

Publicada a decisão, deu-se início a uma celeuma sem fim; há uma série de dúvidas, todas fundadas, que acabam impactando do dia a dia das indústrias, destinatárias finais da referida decisão, as quais chegam ao ponto de paralisar o faturamento/venda de seus produtos por terem condições de aplicar a medida cautelar.

O primeiro ponto que se faz necessário registrar para demonstrar a justificada impossibilidade prática de implementação da medida cautelar, reside no fato de **não existir uma relação dos PPBs existentes na Zona Franca de Manaus**; a única informação conhecida, nesse ponto, é de que a relação de PPBs é bem extensa (desde insumo básico até equipamentos de grande porte).

Ademais, associar esse dado com o fator tempo, ou seja, qual o momento que deverá ser considerado para fins de determinação da fabricação para, então, o contribuinte deixar de aplicar a redução de IPI, toma-se algo absolutamente impraticável.

E fica a dúvida para o contribuinte situado fora da Zona Franca de Manaus: qual alíquota devo aplicar na venda do produto? Estão corretas as alíquotas do IPI sobre os insumos adquiridos?

Também a P&D BRASIL – Associação de Empresas de Desenvolvimento Tecnológico Nacional e Inovação destacou a insegurança jurídica que se sucedeu à decisão (documento eletrônico nº 19):

Com a publicação da Medida Cautelar, as empresas se viram em um ambiente de inúmeras incertezas jurídicas e tributárias, que impactam diretamente a rotina contábil das indústrias, destinatárias diretas da referida decisão, chegando inclusive à decisão de paralisar seus faturamentos de vendas de produtos por não terem regulamentação clara de aplicação da medida cautelar imposta na ADI 7.153.

Um dos pontos que inviabiliza a implementação prática da medida é a **inexistência de uma lista de produtos e seus consequentes NCMs que definam os PPBs existentes na Zona Franca de Manaus**. A única informação pública é uma extensa relação que abrange desde insumos básicos a equipamentos de grande porte.

Outro fator relevante está relacionado a existência ou não de produção na Zona Franca de Manaus, devido a impossibilidade de se reconhecer a efetiva fabricação, apenas pelo fato de existir um PPB de determinado produto para a ZFM, o que não significa sua real fabricação na região. Essa relação inviabiliza o momento certo no qual se deverá considerar uma alíquota diferente para o IPI, tornando o processo tributário impraticável por qualquer empresa.

Em suma, a Medida Cautelar tem gerado um ambiente de inúmeras incertezas para as indústrias brasileiras. Como qual a alíquota aplicar em suas operações de negócios; se a alíquota aplicada na

aquisição de insumos está correta; quais NCMs considerar para os PPBs da Zona Franca de Manaus; qual o tempo correto para a mudança da alíquota do IPI considerando a fabricação na ZFM.

O fato é que, ao postular a suspensão parcial dos efeitos do Decreto nº 11.055, de 2022, para “*vedar a aplicação aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB*”, o autor, de forma simplista, apresentou um pedido ilíquido e inexecutável, já que não existe um rol fixo, estável e claramente conhecido dos produtos que seriam fabricados na Zona Franca e que seriam detentores de PPB.

Ou seja, ao se respaldar no PPB como critério de identificação dos produtos produzidos na Zona Franca de Manaus, provavelmente levada a tanto pelos termos em que formulado o pedido, a decisão despertou um problema prático de inteligibilidade, que tem provocado grande insegurança jurídica.

Isso porque, **com a decisão, o cálculo da incidência do IPI, no país inteiro, deixou de ser referenciado apenas pelos códigos da tabela da TIPI, para depender também do conhecimento dos códigos dos PPBs**, que não são disponibilizados com a mesma clareza, nem são plenamente conversíveis para o sistema de códigos da TIPI.

Dito de outra forma, não há uma implicação direta entre o PPB e os códigos da TIPI. Em alguns casos, como acontece com as “rodas para bicicletas”, existe PPB, mas não existe NCM ou código TIPI correspondente⁶.

Assim que tomou conhecimento da decisão, o Poder Executivo observou que, caso se aplique a decisão literalmente, ao se autorizar um produto em um PPB, a própria classificação daquele produto na tabela TIPI seria alterada em todo o Brasil. Essa dinâmica geraria uma permanente instabilidade dos

⁶ Dados da Associação Brasileira do Setor de Bicicletas.

códigos tarifários, o que inviabilizaria, em um curto espaço de tempo, a cobrança do imposto e a compra e venda de insumos.

Também se observou que, não obstante o Decreto nº 11.055/2022 tenha alterado totalmente a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, a decisão agravada suspendeu parcialmente os efeitos desse Decreto, *“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”*.

O resultado prático dessa situação é que a nova Tabela de Incidência perdeu coerência, porquanto passou a ser válida apenas para determinados itens e deixou de ser aplicável para um conjunto indeterminado de produtos (produzidos na Zona Franca em determinado momento). É nítido que tal situação gera extrema insegurança jurídica na aplicação das alíquotas do IPI.

Ainda assim, em ordem a aplicar a decisão, o Poder Executivo se mobilizou para identificar: a) quais produtos seriam atualmente produzidos pela Zona Franca de Manaus e b) quais produtos possuiriam o Processo Produtivo Básico (PPB), conforme o conceito do art. 7º, § 8º, alínea “b”, da Lei 8.387/1991. Neste ponto, contudo, foram encontradas algumas dificuldades e dúvidas, que a seguir se passa a relatar.

Em primeiro lugar, é importante observar que os Processos Produtivos Básicos, tais como concebidos pela SUFRAMA, que coordena o setor, incluem os produtos finais produzidos na Zona Franca de Manaus, mas também podem incluir os **insumos** que compõem esses produtos. Neste caso, a depender da interpretação conferida à decisão agravada, poder-se-ia concluir que os insumos dos produtos produzidos em Manaus também estariam sendo alcançados pela decisão.

A título de exemplo, observe-se que alguns dos principais produtos produzidos na Zona Franca são bicicletas, motocicletas, relógios, telefones celulares, modems, forno de micro-ondas, televisores, celulares e monitores de vídeo. Ou seja, diversos processos produtivos básicos na ZFM utilizam o metal como insumo (por exemplo, as chapas de metal utilizadas na fabricação de micro-ondas ou de motocicletas).

Assim, em decorrência da decisão agravada, seria possível concluir que toda a produção metalúrgica brasileira teria o IPI aumentado.

A decisão também abre margem para a interpretação de que todos os bens que tenham PPB registrado em Manaus – inclusive itens de cesta básica – tenham tratamento mais gravoso no resto do Brasil pelo fato de possuírem PPB registrado. Assim, produtos como pão, café, açúcar, iogurte passariam a estar sujeitos à incidência de um IPI mais alto como forma de manter um diferencial competitivo para a região amazônica.

Também há dificuldades em aferir se determinado produto, ainda que seja integrante de PPB, está ou não, em determinado momento, sendo produzido na Zona Franca de Manaus. Isso porque **possuir um PPB não significa que haja produção regional daquele produto na Zona Franca.**

Em consulta à SUFRAMA, aquela autarquia, por meio do Ofício nº2659, uma listagem com 797 NCMs (códigos dos produtos pela Nomenclatura Comum do Mercosul) que seriam efetivamente produzidos na ZFM com PPBs aprovados e que seriam atingidos pela decisão. Mas no mesmo Ofício a SUFRAMA informou outra listagem, com outros 2.215 NCMs, que dispunham de PPBs aprovados, mas não necessariamente seriam produzidos na atualidade na região da Zona Franca de Manaus. Ato contínuo, a SUFRAMA encaminhou outro

expediente – Ofício nº 2684/2022 – com mais 64 NCMs de produtos com PPB's já aprovados, mas ainda não efetivamente implantados na ZFM.

Sobre a dificuldade em aplicar o critério do PPB como quantificador da produção da Zona Franca, a Nota Técnica nº 22223/2022, elaborada pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, pontuou o seguinte:

6. Ao todo, caso se considere que o conjunto das três listagens de NCMs encaminhadas pela SUFRAMA, desconsiderando-se as sobreposições em duas ou três listagens, soma-se 2.247 NCMs, muitos deles, repise-se, inexistentes no SH-2017 e no SH-2022, portanto impossíveis de adotar algum procedimento no tocante ao cumprimento da decisão do STF, sem a correta classificação fiscal desses NCMs. Caso esses 2.247 NCMs sejam passíveis de "tradução" para o SH-2022 (sistema de classificação fiscal vigente), o total de códigos tarifários a serem reonerados em alíquota máxima do IPI alcançariam grande parte da produção nacional de produtos industrializados, reonerando praticamente toda a produção industrial brasileira, além dos produtos importados, que também pagam IPI.

Mesmo que se pudesse levar em consideração apenas os produtos efetivamente produzidos na região da Zona Franca, a decisão exigiria uma alteração constante da alíquota nacional do IPI: caso o produto comece a ser fabricado ou deixe de ser fabricado em determinado momento, seria necessário alterar para cima ou para baixo a alíquota de fora da região da Zona Franca. Em outras palavras, **a alíquota nacional de um tributo dependeria do comportamento de atores privados locais**, o que certamente não foi a intenção dessa Suprema Corte ao prolatar a decisão.

Outra perplexidade que advém da decisão: ainda que um certo produto seja produzido na Zona Franca – e, portanto, seja abrangido pelo alcance da decisão agravada –, pode ocorrer que ele se destine apenas ao consumo local, não sendo revendido fora de Manaus e não sofrendo competição com produtos de outras regiões.

Neste caso, a alíquota do IPI não interfere no preço final do produto na Zona Franca, porque ele não pagará o imposto, seja qual for a alíquota nacional. Contudo, caso se suba a alíquota do imposto, em virtude da decisão judicial, todos os demais produtores brasileiros do mesmo produto deverão recolher mais tributos, aumentando o preço final em todo o país. Há vários exemplos, como o da água mineral, que usualmente é produzida e consumida em regiões muito próximas às zonas de produção. Não faria sentido estender os efeitos da decisão a tais produtos.

Tornam-se, assim, evidentes os problemas para a inteligibilidade do comando judicial, que, ao restringir a suspensão dos decretos “*aos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus detentores de Processo Produtivo Básico – PPB*”, acabou por tornar inexecutável o próprio cumprimento da decisão, em razão da invalidação parcial e imprecisa da tabela TIPI e, além disso, das peculiaridades inerentes ao universo dos PPBs – como, por exemplo, o fato de ser uma lista maleável, que não reflete a realidade da produção na Zona Franca de Manaus e que atinge inclusive insumos básicos.

A falta de compreensão sobre a exata extensão do comando judicial não afeta apenas a atividade de arrecadação fiscal do Governo Federal, mas as atividades negociais ordinárias da própria indústria. Isso porque, como visto, o IPI tem a peculiaridade de ser um imposto de apuração complexa, que gera créditos, os quais são lançados escrituralmente pelas próprias empresas que compram da ZFM. Uma vez que o tributo dependerá de outros fatores, além da tabela TIPI, o sistema de apuração de créditos ao longo da cadeia se tornará imprevisível.

Uma solução aventada pela Administração para atender à decisão judicial, considerando que sua teleologia foi proteger a indústria da Zona Franca,

seria identificar então quais produtos são realmente produzidos na Zona Franca e são efetivamente representativos para a região, competindo com produtos em Manaus e fora de Manaus ou sofrendo competição de produtos fabricados em outras regiões. Para tanto, o Ministério da Economia analisou desde NCMs que integram PPBs até produtos que representam apenas 0,04% do faturamento da Zona Franca.

No total, foi identificado um rol de 65 NCMs, que representa 95% do faturamento total da Zona Franca. Fora estes produtos, cada vez mais, a produção tende a ser local e insignificante para a região, tanto em termos de faturamento, como em relação aos empregos gerados e competitividade, valores que a decisão busca preservar. Assim, temos:

	NCM SH-2022	Ex	Descrição
1	2106.90.10	Ex 02	Ex 02 Preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de bebida refrigerante do Capítulo 22, com capacidade de diluição de até 10 partes da bebida para cada parte do concentrado
2	3903.19.00		Outros polímeros de estireno, em formas primárias
3	3919.10.10		Rolos de polipropileno de largura não superior a 20 cm
4	3919.10.20		Rolos de poli(cloreto de vinila) de largura não superior a 20 cm
5	3919.10.90		Outros rolos de plástico de largura não superior a 20 cm
6	3919.90.10		Chapas, folhas, tiras, fitas, películas e outras formas planas, autoadesivas, de polipropileno
7	3919.90.90		Chapas, folhas, tiras, fitas, películas e outras formas planas, autoadesivas, de outros plásticos
8	3920.10.99		Outras chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de polímeros de etileno
9	3920.30.00		Outras chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de polímeros de estireno
10	3920.30.00	Ex 01	Ex 01 Laminados rígidos utilizados para revestimento de móveis
11	7113.19.00		Artigos de joalheria de outros metais preciosos, mesmo revestidos, folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê)

12	8212.10.20		Aparelhos de barbear
13	8413.30.10		Bombas para gasolina ou álcool, próprias para motores de ignição por centelha (faísca) ou por compressão
14	8415.10.11		Aparelhos de ar-condicionado do tipo split-system (sistema com elementos separados)
15	8415.10.11	Ex 01	Ex 01 Com capacidade inferior a 7.500 frigorias/hora
16	8415.10.19		Outras máquinas ou aparelhos de ar-condicionado, do tipo concebido para ser fixado numa janela, parede, teto ou piso (pavimento), formando um corpo único ou do tipo split[1]system (sistema com elementos separados, com capacidade inferior ou igual a 30.000 frigorias/hora
17	8415.90.10		Partes de unidades evaporadoras (internas) de aparelho de ar-condicionado do tipo split[1]system (sistema com elementos separados), com capacidade inferior ou igual a 30.000 frigorias/hora
18	8415.90.10	Ex 01	Ex 01 Com capacidade inferior a 7.500 frigorias/hora
19	8415.90.20		Partes de unidades condensadoras (externas) de aparelho de ar-condicionado do tipo split[1]system (sistema com elementos separados), com capacidade inferior ou igual a 30.000 frigorias/hora
20	8415.90.20	Ex 01	Ex 01 Com capacidade inferior a 7.500 frigorias/hora
21	8415.90.90		Outras partes de máquinas e aparelhos de ar-condicionado
22	8471.30.12		Máquinas automáticas para processamento de dados, capazes de funcionar sem fonte externa de energia, de peso inferior a 3,5 kg, com tela de área superior a 140 cm ² , mas inferior a 560 cm ²
23	8471.50.10		Unidades de processamento de pequena capacidade, baseadas em microprocessadores, com capacidade de instalação, dentro do mesmo gabinete, de unidades de memória da subposição 8471.70, podendo conter múltiplos conectores de expansão (slots), e valor FOB inferior ou igual a US\$ 12.500,00, por unidade
24	8473.30.41		Placas-mãe (mother boards)
25	8504.40.10		Carregadores de acumuladores
26	8504.40.21		Retificadores, exceto carregadores de acumuladores, de cristal (semicondutores)
27	8507.60.00		Acumuladores elétricos e seus separadores, mesmo de forma quadrada ou retangular, de íon de lítio
28	8516.50.00		Fornos de micro-ondas
29	8516.90.00		Partes de aquecedores elétricos de água, aparelhos elétricos para aquecimento de ambientes, do solo ou para usos semelhantes, etc.

30	8516.90.00	Ex 01	Ex 01 Partes de fogões de cozinha
31	8517.13.00		Telefones inteligentes (smartphones)
32	8517.14.31		Telefones de redes celulares, portáteis
33	8517.62.55		Moduladores-demoduladores (modems)
34	8517.79.00	Ex 01	Ex 01 Circuitos impressos com componentes elétricos ou eletrônicos, montados
35	8523.49.90		Outros suportes ópticos
36	8523.51.90		Outros dispositivos de armazenamento de dados não voláteis à base de semicondutores
37	8525.89.19		Outras câmeras de televisão
38	8525.89.29		Outras câmeras fotográficas digitais e câmeras de vídeo
39	8527.21.00		Aparelhos receptores de radiodifusão que só funcionem com fonte externa de energia, do tipo utilizado em veículos automóveis, combinados com um aparelho de gravação ou de reprodução de som
40	8527.91.00		Outros aparelhos receptores de radiodifusão, combinados com um aparelho de gravação ou de reprodução de som
41	8528.71.19		Outros receptores-decodificadores integrados (IRD) de sinais digitalizados de vídeo codificados
42	8528.71.90		Outros aparelhos receptores de televisão, não concebidos para incorporar um dispositivo de visualização ou uma tela (ecrã), de vídeo
43	8528.72.00		Outros aparelhos receptores de televisão, a cores
44	8529.90.20		Partes de aparelhos das posições 85.27 ou 85.28
45	8543.70.99		Outras máquinas e aparelhos
46	8544.42.00		Outros condutores elétricos, para uma tensão não superior a 1.000 V, munidos de peças de conexão
47	8711.20.10		Motocicletas de cilindrada inferior ou igual a 125 cm ³
48	8711.20.20		Motocicletas de cilindrada superior a 125 cm ³
49	8711.30.00		Motocicletas com motor de pistão de cilindrada superior a 250 cm ³ , mas não superior a 500 cm ³
50	8711.40.00		Motocicletas com motor de pistão de cilindrada superior a 500 cm ³ , mas não superior a 800 cm ³
51	8711.50.00		Motocicletas com motor de pistão de cilindrada superior a 800 cm ³
52	8712.00.10		Bicicletas
53	8714.10.00		Partes de motocicletas (incluindo os ciclomotores)

54	8907.90.00		Outras estruturas flutuantes
55	9029.20.10		Indicadores de velocidade e tacômetros
56	9029.20.10	Ex 01	Ex 01 Para veículos com sistema elétrico em 24 V
57	9102.11.10		Relógios de pulso, de mostrador exclusivamente mecânico, com caixa de metal comum
58	9102.11.90		Outros relógios de pulso, de mostrador exclusivamente mecânico
59	9102.12.10		Relógios de pulso, de mostrador exclusivamente optoeletrônico, com caixa de metal comum
60	9102.12.20		Relógios de pulso, de mostrador exclusivamente optoeletrônico, com caixa de plástico, exceto as reforçadas com fibra de vidro
61	9102.19.00		Outros relógios de pulso, funcionando eletricamente
62	9102.21.00		Outros relógios de pulso, de corda automática
63	9504.50.00		Consoles e máquinas de jogos de vídeo, exceto os classificados na subposição 9504.30
64	9504.50.00	Ex 01	Ex 01 Partes e acessórios dos consoles e das máquinas de jogos de vídeo cujas imagens são reproduzidas numa tela de um receptor de televisão, num monitor ou noutra tela ou superfície externa
65	9506.91.00		Artigos e equipamentos para cultura física, ginástica ou atletismo

Caso a tabela acima fosse adotada como critério de quantificação dos produtos originados da ZFM, solucionar-se-ia o problema de inteligibilidade das operações afetadas pela decisão cautelar ora agravada, neutralizando o problema de insegurança jurídica decorrente da opção pelo critério do PPB.

O que se tem, em síntese, é que, sem o conhecimento exato de qual a tabela deve ser seguida para fins de aplicação do IPI e de registro de créditos, as operações de todas as empresas serão gravemente penalizadas.

Ausente, portanto, o *fumus boni iuris* invocado na decisão agravada.

Quanto ao *periculum in mora*, aliás, percebe-se claramente que o que existe é perigo de dano inverso, com possibilidade de colapso nas atividades de arrecadação e de creditamento fiscal, tendo em vista as dúvidas acerca da

implementação prática da decisão. Isso porque, como se disse, nos moldes em que proferida ela acaba se mostrando ilíquida, tornando impraticável a cobrança do IPI, pois não se sabe, ao certo, quais produtos estão sendo afetados pelo *decisum*.

Esta circunstância gera enorme preocupação, especialmente com relação aos bons empresários, assim considerados aqueles que diligenciam em efetuar corretamente o recolhimento dos impostos devidos. Uma vez incerta a interpretação sobre qual a alíquota de IPI aplicável em cada caso, torna-se muito provável um incremento exponencial nas autuações efetuadas pela Receita Federal em caso de eventual recolhimento a menor, vislumbrando-se, ainda, a possibilidade de interposição de inúmeros mandados de segurança para debater a matéria.

Com essas considerações, resta evidenciada a ausência dos pressupostos indispensáveis à concessão da medida cautelar, razões pelas quais se pugna pela reforma da decisão ora agravada.

IV – DO PEDIDO

Em face do exposto, o Advogado-Geral da União requer:

- (i) a reconsideração da decisão agravada, para que seja indeferido o pedido de medida cautelar ou, subsidiariamente, para que seja a cautelar revista quanto ao critério de identificação dos produtos da Zona Franca de Manaus eximidos da incidência dos Decretos nº 11.047/2022, nº 11.052/2022 e nº 11.055/2022, de modo a que sejam ressalvados apenas os produtos designados pelos códigos tarifários (NCM's) da tabela anteriormente citada neste recurso, que representa cerca de 95% da produtividade da ZFM;
- (ii) subsidiariamente, requer seja o presente agravo regimental

levado a julgamento pelo Plenário dessa Corte Suprema, postulando pelo seu provimento para a reforma integral da decisão ou para a alteração do critério de identificação dos produtos da Zona Franca de Manaus eximidos da incidência dos Decretos nº 11.047/2022, nº 11.052/2022 e nº 11.055/2022, de modo a que sejam ressaltados apenas os produtos designados pelos códigos tarifários (NCM's) da tabela anteriormente citada neste recurso, que representa cerca de 95% da produtividade da ZFM; e

(iii) cumulativamente, e em prol de contribuir para a solução de eventuais problemas de segurança jurídica decorrentes da adoção do critério do PPB, requer que os fatos geradores ocorridos entre a data da publicação da decisão ora recorrida e sua eventual reforma sejam disciplinados nos termos dos Decretos nº 11.047/2022, nº 11.052/2022 e nº 11.055/2022.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 20 de maio de 2022.

ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES
Advogado-Geral da União Substituto

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

THAÍS RANGEL DA NÓBREGA
Advogada da União