



Centro Universitário de Brasília - CEUB

BRUNO HENRIQUE CHAVES BARBOSA

A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

**Brasília
2024**

BRUNO HENRIQUE CHAVES BARBOSA

A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

Artigo apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pelo
Centro Universitário de Brasília - CEUB.

Orientador: Professor Lucas Trompieri
Rodrigues Casagrande.

Brasília
2024

BRUNO HENRIQUE CHAVES BARBOSA

A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

Artigo apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pelo
Centro Universitário de Brasília - CEUB.

BRASÍLIA, _____ de _____ de 2024.

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

Bruno Henrique Chaves Barbosa¹

RESUMO

O presente artigo faz uma análise sobre o impacto do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7239 na Zona Franca de Manaus (ZFM), com base nas alterações tributárias introduzidas pela Lei 14.183/2021. O objetivo é analisar como essas alterações repercutem na competitividade das empresas instaladas na ZFM e a legalidade das isenções fiscais concedidas. Este estudo trata-se de uma revisão de literatura, com dados coletados principalmente de fontes jurídicas, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e artigos acadêmicos relacionados ao tema. A coleta de dados se deu por meio de pesquisa em bases de dados acadêmicas e na análise de legislações pertinentes. Para a análise de dados foram utilizadas técnicas qualitativas, como análise de conteúdo, para examinar os argumentos apresentados pelos ministros no julgamento da ADI e suas repercussões no contexto econômico e jurídico da ZFM. Os resultados demonstram que a decisão do STF reafirma a compatibilidade entre a revisão dos incentivos fiscais e a proteção a competitividade em âmbito nacional, destacando a necessidade de um equilíbrio entre o desenvolvimento regional e a isonomia tributária. As considerações finais asseveram a necessidade de adequar os incentivos fiscais para garantir a competitividade sem criar distorções de mercado.

Palavras-chave: Zona Franca de Manaus; Isenções fiscais; ADI 7239; Competitividade; Desenvolvimento regional

1.1 INTRODUÇÃO

1.1 A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

1.1.1 O pedido de inconstitucionalidade

1.1.2 Os efeitos práticos do pedido de inconstitucionalidade

1.2 IMPACTO DA ADI 7239 NA ZONA FRANCA DE MANAUS

1.3 DAS ISENÇÕES FISCAIS E OS TRIBUTOS AFETADOS

1.4 QUAIS TRIBUTOS SÃO AFETADOS

1.5 DISTORÇÕES CONCORRENCIAIS EM RAZÃO DO FAVORECIMENTO FISCAL E A INFLUÊNCIA DA ADI 7239

2 DAS PRINCIPAIS TESES E DIVERGÊNCIAS SUSCITADAS NO JULGAMENTO DA ADI 7239

2.1 DAS PRINCIPAIS TESES NO JULGAMENTO DA ADI 7239

2.2 DIVERGÊNCIAS DOS MINISTROS DO STF NO JULGAMENTO DA ADI 7239

2.3 DA CONCLUSÃO DO JULGAMENTO DA ADI 7239

¹bruno.barbosa@sempreceub.com

3 QUAIS AS REPERCUSSÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

3.1 QUAIS AS REPERCUSSÕES DA DECISÃO DO STF NA ADI 7239 COM RELAÇÃO À ZONA FRANCA DE MANAUS

3.2 A DECISÃO DO STF NA ADI 7239 IMPLICA EM UMA RESSIGNIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL?

4 CONCLUSÃO

1 INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada pela Lei 3.173/1957, entretanto, passou a gozar dos benefícios de uma área de livre comércio² apenas com a publicação do Decreto-Lei 288/1967 que altera as disposições da referida lei. Assim, a ZFM é um modelo econômico configurado para promover o desenvolvimento regional na região amazônica, sendo administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), englobando os estados do Amazonas, Acre, Rondônia, Amapá e Roraima³.

O Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7239 que levanta questionamentos sobre a constitucionalidade das alterações trazidas pela Lei 14.183/2021 com relação aos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus. Essa discussão tem gerado debates jurídicos significativos, principalmente com relação à alteração de isenção a determinados produtos, como combustíveis e lubrificantes.

A ZFM desempenha um papel importante para o desenvolvimento econômico do território da região amazônica, criando emprego e infraestrutura e protegendo a floresta amazônica através do desenvolvimento econômico sustentável⁴. Contudo, as alterações criadas pela nova lei, no regime fiscal da

²SUFRAMA (SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS). Áreas de livre comércio: saiba o que são as áreas de livre comércio. Publicado em 10/04/2017. Atualizado em 06/08/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/areas-de-livre-comercio>. Acesso em: 26 set. 2024

³SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Área de Benefícios**: saiba até onde vai a área de benefícios fiscais. Publicado em 28/08/2015 15h45. Atualizado em 22/03/2023 15h13 Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/area-de-beneficios>. Acesso em: 14 set. 2024.

⁴SANTOS, Maria Rosa Prata dos. **ZONA FRANCA DE MANAUS E REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS SOBRE A REGIÃO AMAZÔNICA E AS NOVAS PERSPECTIVAS DA EC 132/2023**. 2024. Trabalho de

ZFM, cria preocupações, legais e práticas, de como alterações nas regras fiscais podem vir a afetar a competitividade e a continuidade dos incentivos fiscais.

Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho é discutir como a Zona Franca de Manaus é impactada pela nova legislação trazida pela Lei 14.183/2021, uma vez que houve uma modificação da tributação sobre a produção local, o que pode repercutir na competitividade entre as empresas instaladas na ZFM em comparação a corporações de outras regiões do Brasil que não gozam de benesses fiscais.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo um olhar crítico das mudanças na legislação tributária e seus impactos sobre a Zona Franca de Manaus a partir da discussão dos ministros do Supremo Tribunal Federal na ADI 7239.

Nesse contexto, as questões a serem respondidas no término do estudo serão: como as mudanças implementadas na Lei 14.183 2021 impactam o desenvolvimento regional relativo à Zona Franca de Manaus? A decisão do Supremo Tribunal Federal afeta a competitividade da área frente a outras unidades da federação? E como os benefícios podem ser readequados para permitir um equilíbrio entre competitividade regional e tributação justa no território nacional?

1.1 A ZONA FRANCA DE MANAUS E A ADI 7239

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi concebida através da Lei 3.173/1957, a qual foi, posteriormente, alterada pelas disposições trazidas no Decreto-Lei 288/1967 que passou a regular o marco normativo relacionado à Zona Franca, concedendo ainda incentivos fiscais⁵.

Nesse sentido, a ZFM foi instituída no território do Estado do Amazonas e recepcionada pelo Art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

conclusão de curso (TCC em) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/31562/1/MRPS09052024.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

⁵CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 6, p. 1-24, 2020. DOI. 10.18764/2446-6549.e202001. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/14460>. Acesso em: 6 set. 2024.

(ADCT) o qual manteve suas características de área livre comércio⁶, de exportação, importação, e de incentivos fiscais com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e fomentar a economia daquela região⁷.

Assim, a finalidade de sua criação foi estabelecer no centro da Amazônia um polo industrial com condições econômicas a proporcionar o desenvolvimento regional.

Registre-se, tão logo, que não serão abordados os motivos que mobilizaram essa inovação no sistema normativo e na estrutura do Ente Federado. Isso porque, será analisada, na verdade, a intercorrência da ADI 7239, que foi julgada em plenário pelo Supremo Tribunal Federal.

O esforço normativo referente ao objeto em estudo, inicia-se com o Art. 8º da Lei 14.183/2021, que foi o dispositivo responsável por promover alterações com relação às isenções fiscais concedidas à ZFM.

A referida lei é resultado da conversão da Medida Provisória 1.034/2021, que teve sua redação original alterada por emenda parlamentar da Comissão Mista do Congresso Nacional, a qual acrescentou, em seu bojo, o art. 8º durante o trâmite processual no Congresso, o qual veio a alterar os arts 3º §1, 4º e 37 do Decreto-Lei 288/67⁸

[...]

§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no caput deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

Art. 4º A exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou

⁶PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

⁷SUFRAMA (SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS). **A Zona Franca de Manaus no Desenvolvimento Regional: uma trajetória de sucesso e desafios**. Manaus: SUFRAMA, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

⁸BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 1.034-A, de 2021. Projeto de Lei de Conversão nº 12 de 2021**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a partilha de produção de petróleo. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2024281. Acesso em: 20 ago. 2024.

reexportação para o estrangeiro, será, para todos os efeitos fiscais constantes da legislação em vigor, equivalente a uma exportação brasileira para o estrangeiro, exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus.' (NR)

Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.' (NR)

Posteriormente, foi a Lei 14.183/2021 encaminhada ao executivo para sanção ou veto, optando o Presidente da República por vetar o Art. 8º da referida lei, cuja motivação foi fundamentada na contrariedade ao interesse público. Sylvio Motta vai além, e classifica os aspectos desse veto como políticos por ligar-se a razões de conveniência e oportunidade, sendo considerado pelo Presidente da República, como sendo contrário ao interesse público, ainda que não esteja maculado por inconstitucionalidades⁹. Isto é, o respectivo veto não adentrou o mérito da inconstitucionalidade, como entende a Advocacia-Geral da União (AGU) em suas informações prestadas à Suprema Corte.

Vale ressaltar que, o STF foi provocado para avaliar a constitucionalidade do referido veto presidencial¹⁰, através da ADPF 893, sendo julgado extemporâneo, ou seja, realizado fora do prazo legal, o que culminou em sua invalidação e na restauração da vigência do artigo 8º da Lei nº 14.183/2021. Importante salientar também que a MP foi proposta em meio a um ambiente tributário adverso decorrente da Covid-19.

Nesse cenário, o Partido Cidadania Nacional, com representação no Congresso Nacional, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), ação essa que visa a inconstitucionalidade do Art. 8º da Lei 14.183/21 em razão da modificação das isenções fiscais percebidas pela Zona Franca. Em suas razões, defende o partido autor que o referido artigo é inconstitucional por alterar incentivos fiscais concedidos pelo Decreto-Lei 288/67 o

⁹MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

¹⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Arguição de descumprimento do preceito fundamental 893 Distrito Federal. **ADPF 893/DF**. Direito Constitucional. Processo Legislativo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Veto presidencial extemporâneo. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 21 de junho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353223691&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

qual goza de status de norma materialmente constitucional. Assevera ainda a importância dos benefícios à ZFM para o desenvolvimento regional e o enfrentamento à desigualdade. Além disso, propugna que a revogação das benesses fiscais estariam em sentido contrário aos princípios constitucionais da segurança jurídica e moralidade administrativa.

1.1.1 DO PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente, o pedido de inconstitucionalidade na ADI 7239 foi movido com o objetivo de questionar a compatibilidade das alterações promovidas pela Lei 14.183/21 com a Constituição Federal, modificações essas que alteram as isenções fiscais concedidas à Zona Franca de Manaus (ZFM) através do Decreto-Lei 288/1967.

Na petição inicial, é argumentado que as alterações promovidas pela referida lei, possuíam sentido contrário ao previsto no Art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantindo à ZFM um regime fiscal diferenciado, considerado fundamental para a compensação de desvantagens concorrenciais quando comparada às demais regiões do Brasil, fomentando ainda o desenvolvimento econômico e social da região amazônica.

Assim, assevera o autor que as alterações geradas pela Lei 14.183/21 desrespeitam o status constitucional da ZFM, uma vez que modificam isenções fiscais e a forma como a região é tratada em termos de política tributária. Ocasionalmente impactos diretos a competição das empresas ali inseridas.

O argumento central do pedido é de que as novas disposições normativas, além de comprometerem a competitividade da região, afetam a segurança jurídica das empresas ali instaladas, e ainda confrontam os princípios constitucionais da isonomia e da livre concorrência.

Em suma, a ação direta de inconstitucionalidade, solicitava, ao Supremo Tribunal Federal (STF), que fossem declaradas inconstitucionais as previsões trazidas pelo art. 8 da Lei 14.183/21, quais sejam:

Art. 8º O Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações: (Restabelecido pela ADPF 893) (Produção de efeitos)

‘Art. 3º [...]

§ 1º Excetuam-se da isenção fiscal prevista no **caput** deste artigo armas e munições, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros, petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Nomenclatura Comum do Mercosul), se destinados exclusivamente a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou se produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com processo produtivo básico.

[...]

‘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, exceto a exportação ou reexportação de petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo para a Zona Franca de Manaus.’ (NR)

[...]

‘Art. 37. As disposições deste Decreto-Lei não serão aplicadas às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas dentro do território nacional, inclusive as ocorridas exclusivamente dentro da Zona Franca de Manaus, com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresa localizada na Zona Franca de Manaus.

Dessa forma, o objetivo da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade é a manutenção do tratamento fiscal diferenciado à Zona Franca de Manaus, de forma que seja assegurada a continuidade dos incentivos fiscais com o intuito de desenvolvimento regional da região amazônica¹¹.

1.1.2 DOS EFEITOS PRÁTICOS DO PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Apesar dos argumentos apresentados, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADI 7239, mantendo a validade das alterações promovidas pela lei 14.183/2021. Esse julgamento trouxe efeitos práticos relevantes para a dinâmica das relações econômicas e fiscais da ZFM, além de afetar diretamente a política de incentivos fiscais da região.

¹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6476966>. Acesso em: 17 set. 2024.

Ao não reconhecer as inconstitucionalidades trazidas pela ADI 7239, o STF reafirmou que a revisão dos incentivos fiscais são compatíveis com o ordenamento constitucional, desde que sejam observados os princípios fundamentais da política econômica e tributária do país.

Nesse cenário, ainda que a decisão da Suprema Corte gere um impacto entre a competitividade das empresas instaladas na região, ela reforça o equilíbrio concorrencial ao garantir que outras empresas do Brasil não sejam prejudicadas por benefícios fiscais exclusivos à ZFM.¹²

Diante disso, a relação entre o pedido de inconstitucionalidade e seus efeitos práticos é evidenciada quando, ao julgar improcedente a ADI em comento, o STF reafirma o entendimento de que as políticas fiscais podem e devem ser revisadas sob a ótica das necessidades econômico-sociais, mantendo em equilíbrio o desenvolvimento regional com a proteção à livre concorrência e a isonomia tributária, ambos princípios constitucionais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

1.2 IMPACTOS DA ADI 7239 NA ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus foi concebida como um mecanismo para estimular o crescimento regional da região amazônica, concedendo benefícios fiscais com objetivo de consolidá-la como um polo industrial e econômico¹³.

Assim, o artigo 8 da Lei 14.183/2021 foi o responsável por trazer alterações às isenções fiscais atribuídas à ZFM pelo Decreto-lei 288/1967. Contudo, a modificação proposta pela referida Lei introduziu novas regras de tributação, especialmente no tocante à isenção do Imposto de Importação, Imposto de Produtos Industrializados e Imposto de Comercialização de Mercadoria Serviços¹⁴ sobre determinados produtos, especialmente combustíveis e lubrificantes.

¹²EIXOS. **STF barra isenção para petróleo na Zona Franca de Manaus**. *Eixos*. Disponível em: <https://eixos.com.br/newsletters/comece-seu-dia/stf-barra-isencao-para-petroleo-na-zona-franca-de-manaus/>. Publicado em: 11 mar. 2024. Acesso em: 06 set. 2024.

¹³RIVAS, Lucas de Castro; GUEDES, Jefferson Carús; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes . **A Amazônia sangra de novo**: a Zona Franca de Manaus, o STF e a ADI 7.239. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 01 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-01/amazonia-sangra-de-novo-a-zona-franca-de-manaus-o-stf-e-a-adi-7-239/>. Acesso em: 06 set. 2024.

¹⁴SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Incentivos Fiscais na Amazônia Ocidental e Zonas de Livre Comércio**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

Essa mudança gerou uma controvérsia acerca dos efeitos concorrenciais e a manutenção dos benefícios fiscais que desde a instituição da ZFM ajudaram a equilibrar as desvantagens econômicas da região.

O Partido Cidadania, autor da ADI, tem como argumento principal, em sua petição inicial, a alegação de que as mudanças trazidas violam a proteção constitucional garantida pelo Art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in verbis*:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

Assim, o referido dispositivo foi responsável por garantir a manutenção dos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus, o qual foi reforçado posteriormente pelos Arts. 92 e 92-A do ADCT, veja-se:

Art. 92. São acrescentados dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

Art. 92-A. São acrescentados 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 2014)

Dessa forma, foram mantidos os benefícios fiscais por mais 50 anos. A ação sustenta que a retirada desses privilégios compromete o objetivo constitucional de sua concepção, o desenvolvimento regional¹⁵, afetando diretamente a concorrência das empresas instaladas na Zona Franca.

Em última análise, os impactos da ADI repercutem tanto no âmbito jurídico quanto econômico, questionando a estabilidade dos regimes fiscais especiais que mantêm a ZFM como um modelo diferenciado de desenvolvimento regional.

1.3 DAS ISENÇÕES FISCAIS E OS TRIBUTOS AFETADOS

¹⁵REY, Kamyle Medina Monte. **Zona Franca de Manaus**: análise dos 50 anos de atuação estatal no desenvolvimento regional da Amazônia. Algumas das estratégias traçadas pela SUFRAMA para sua consolidação como agência de desenvolvimento. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4341/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Kamyle%20Medina.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

De acordo com Leandro Paulsen, a isenção é uma forma de desonerar um contribuinte ou operação de determinados tributos¹⁶. Assim, às isenções fiscais concedidas à ZFM são um dos pilares centrais para o desenvolvimento econômico da região, tendo como objetivo compensar as desvantagens logísticas e a distância dos grandes centros produtores e consumidores do Brasil¹⁷.

Juntamente à constituição da Zona Franca de Manaus, o Decreto-Lei 288/1967 foi responsável por estabelecer um complexo regime de isenções fiscais à essa região, incluindo a isenção de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), criando uma zona de livre comércio com incentivos à industrialização naquela região¹⁸.

Nessa linha, segundo os estudos realizados pela Suframa no livro “Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio”¹⁹, a administração dos incentivos fiscais concedidos pela União fica sob a tutela da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que é responsável pelos seguintes tributos: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto de Importação (II); Programa de Integração Social – PIS; Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

Em âmbito local, os incentivos estaduais ficam sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas (SEFAZ/AM), que administra o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal, bem como os Serviços de Comunicação Onerosos - ICMS do Estado do Amazonas²⁰.

¹⁶PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

¹⁷OLIVEIRA, Fabiana Lucena. **Gestão Estratégica das Cadeias de Suprimento com base no Modelo Logístico de Incerteza: O caso do Polo Industrial de Manaus (PIM)**. Tese de Doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: ufri.br. Acesso em: 1 set. 2024.

¹⁸BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese de doutorado na Universidade de São Paulo. Disponível em: teses.usp.br. Acesso em: 1 set. 2024.

¹⁹SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. 4. ed. 2020. Atualizado em 18/01/2021. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/marco_regulatorio_4a_edicao_2020.pdf/view. Acesso em: 5 set. 2024.

²⁰SANTOS, Maria Rosa Prata dos. **ZONA FRANCA DE MANAUS E REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS SOBRE A REGIÃO AMAZÔNICA E AS NOVAS PERSPECTIVAS DA EC 132/2023**. 2024. Trabalho de conclusão de curso (TCC em) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024.

Cumpra-se destacar que todas as secretarias vinculam a concessão de benefícios fiscais às empresas ao cumprimento de determinadas condições gerais, bem como à necessidade de seguirem etapas específicas para obter esses incentivos²¹. Entre as exigências estão critérios de ordem econômica, social (trabalhistas e ambientais), administrativas, mercadológicas, tributárias e financeiras²².

Assim, os incentivos fiscais se tornaram uma importante ferramenta para atrair empresas a se estabelecerem na região, fomentando o crescimento industrial na região amazônica gerando empregos²³ diretos e indiretos à população e garantindo a preservação ambiental por meio da adoção de práticas sustentáveis²⁴.

Essas isenções já foram prorrogadas pela Constituição Federal de 1988, como já mencionado, garantindo a extensão dos benefícios a partir da Emenda Constitucional 83/2014 até 2073, propiciando segurança jurídica aos investidores.

Entretanto, as alterações emanadas pelo Art. 8, da Lei 14.183/2021, excluem as isenções fiscais para determinados produtos como petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo. Dessa forma, como já demonstrado neste artigo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 7239, questiona a constitucionalidade dessas alterações trazidas pela nova lei, com base em dispositivos constitucionais que asseguram a manutenção dos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus.

Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/31562/1/MRPS09052024.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

²¹SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. 4. ed. 2020. Atualizado em 18/01/2021. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/marco_regulatorio_4a_edicao_2020.pdf/view. Acesso em: 5 set. 2024.

²²SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio**. 4. ed. 2020. Atualizado em 18/01/2021. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/marco_regulatorio_4a_edicao_2020.pdf/view. Acesso em: 5 set. 2024.

²³SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Polo Industrial de Manaus supera R\$ 21 bi em faturamento no 1º bimestre do ano. 2023**. Publicado em 04/05/2021. Atualizado em 03/11/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/polo-industrial-de-manaus-supera-r-21-bi-em-faturamento-no-1o-bimestre-do-ano>. Acesso em: 6 set. 2024.

²⁴BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese de doutorado na Universidade de São Paulo. Disponível em: teses.usp.br. Acesso em: 1 set. 2024.

Nessa linha, a exclusão das isenções que incidem sobre esses produtos cria repercussões na competitividade, em território nacional, com relação às empresas sediadas na ZFM quando comparadas a outras áreas, além de impactar no desenvolvimento econômico regional.

Entretanto, a revisão desses incentivos fiscais busca evitar a criação de distorções concorrenciais das companhias sediadas na ZFM em relação a empresas localizadas em outras regiões do país, resguardando assim o mercado competitivo.

Portanto, a supressão de benefícios fiscais a setores estratégicos pode influenciar negativamente o modelo de desenvolvimento da ZFM. Contudo, no julgamento da ADI 7239 a Suprema Corte, em suas razões, atenta-se ao equilíbrio entre a estabilidade tributária nacional e o desenvolvimento regional²⁵.

1.4. DISTORÇÕES CONCORRENCIAIS EM RAZÃO DO FAVORECIMENTO FISCAL E A INFLUÊNCIA DA ADI 7239

As distorções concorrenciais resultantes dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus (ZFM) representam um ponto de debate importante sobre a manutenção e os limites às benesses percebidas pela região.

A política fiscal da ZFM ao conceder isenções tributárias significativas a tributos como Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Impostos sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS), cria uma vantagem competitiva para as empresas sediadas naquela região em comparação com outras regiões do Brasil, que não gozam dos mesmos benefícios²⁶.

Essas distorções podem ser vistas, por exemplo, no setor de combustíveis²⁷, para produtos como petróleo e lubrificantes, bens atingidos pelas alterações da Lei

²⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6476966>. Acesso em: 17 set. 2024.

²⁶SOUZA, William Chaves. **Benefício fiscal judicial**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília, 2022. Disponível em: repositorio.uniceub.br. Acesso em: 7 set. 2024.

²⁷SALIBA, Ana Luisa. **Sindicom contesta isenções no setor de petróleo no Amazonas**. Conjur, 13 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/sindicom-contesta-isencoes-setor-petroleo-amazonas/>. Acesso em: 8 set. 2024.

14.183/2021. Nesse sentido, empresas localizadas na ZFM podem comercializar suas mercadorias a preços mais baixos que em outras regiões, isso ocorre em razão das isenções fiscais, as quais afetam diretamente a dinâmica do mercado competitivo nacional.

Assim, a Lei 14.183/2021 ao limitar as isenções concedidas a esses produtos, buscou mitigar essas distorções resultantes do favorecimento fiscal. Contudo, gerou uma reação contrária dos setores beneficiados e a consequente judicialização do tema pela ADI 7239.

A crítica principal fundamenta-se no fato de que o favorecimento fiscal foi concebido com o objetivo de compensar desvantagens econômicas e geográficas da região amazônica, entretanto esse favorecimento pode vir a criar um cenário de concorrência desleal com outras partes do país, principalmente em mercados em que o custo representa vantagens relevantes como é o caso do mercado de combustíveis e lubrificantes.

Esse contexto gera questões constitucionais relevantes entre o desenvolvimento regional e a necessidade de uma concorrência justa com as demais regiões que não gozam das benesses fiscais. Assim, inicia-se uma discussão sobre em que ponto o favorecimento fiscal passa a gerar distorções no mercado interno.

Diante disso, o plenário do Supremo Tribunal Federal atestou a constitucionalidade do art. 8º da Lei nº 14.183/2021, que alterou os artigos 3º, 4º e 37 do Decreto-Lei nº 288/1967, a partir das teses que serão explicitadas adiante.

2 DAS PRINCIPAIS TESES NO JULGAMENTO DA ADI 7239

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7239, que questiona a constitucionalidade das mudanças trazidas pela Lei 14.183/2021 no regime fiscal da Zona Franca de Manaus (ZFM), os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) apresentaram teses que exploram diferentes perspectivas da questão em análise, começando pelo Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADI.

Em suas razões, Barroso argumentou que a nova lei, ao excluir petróleo, lubrificantes e combustíveis derivados do petróleo do quadro de benefícios concedidos à ZFM, não descumpriu com o estabelecido no Artigo 40 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivo responsável por garantir constitucionalmente o favorecimento fiscal.

Asseverou que as exceções previstas na nova lei já estavam implícitas no Decreto-Lei 288/1967, o que significa que a legislação apenas explicitou os limites já existentes, sem reduzir o tratamento diferenciado assegurado à ZFM e garantido pela Constituição Federal.

Barroso destaca ainda que essas alterações foram necessárias para neutralizar assimetrias tributárias no setor de combustíveis e preservar a competitividade das empresas instaladas na ZFM em comparação às demais regiões e, portanto, conclui que não há violação à segurança jurídica ou ao desenvolvimento regional.

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto-vista, aderiu ao voto do relator e reforçou a tese de que o Art. 8 da Lei 14.183/21 não apresenta uma inovação jurídica que prejudique a ZFM.

Ressaltou que as isenções fiscais concedidas à região foram recebidas pela Constituição Federal de 1988, entretanto, as exceções relativas a petróleo, lubrificantes e combustíveis, já existia no Decreto-Lei 288/67.

O Ministro também destacou a importância do equilíbrio da concorrência²⁸ no mercado de combustíveis, defendendo que o tratamento tributário diferenciado para este setor, especialmente em áreas de regime fiscal diferenciado, poderia gerar distorções concorrenciais significativas para o restante do país.

Com relação ao Ministro Nunes Marques, este apresentou uma visão diversa de seus pares, enfatizando a inconstitucionalidade formal das disposições impugnadas. Segundo ele, o Decreto-Lei 288/1967, dispositivo normativo responsável por regular a ZFM, é uma “lei especialmente especial”, sendo assim, não poderia ser revogada por uma “lei especialmente geral” como é o caso da Lei 14.183/2021, que trata sobre questões tributárias que abarcam todo o território nacional.

Sua crítica concentra-se no processo legislativo que culminou nas mudanças ao regime fiscal da ZFM. Nesse sentido, explica que a exclusão das isenções fiscais, para determinados produtos da ZFM, ao ser inserida em uma

²⁸RIBEIRO, Maria de Fátima. **Tributação e concorrência: breve análise sobre a aplicabilidade do artigo 146-A da Constituição Federal**. Derecho y Cambio Social, 2014.

medida provisória que tratava de temas gerais e alheios à especificidade da Zona Franca, violou o devido processo legislativo e a separação de poderes.

Dessa forma, o ministro relata que a inclusão dessas disposições na medida provisória sem que houvesse correlação temática com a Zona Franca, configura o chamado “jabuti legislativo”²⁹, ou seja, a inclusão de matéria estranha à proposta original. Violando assim o devido processo legislativo.

A partir disso, o ministro assentou-se na posição de que há a inconstitucionalidade das alterações promovidas pela nova lei, com base em vício formal.

Outro ponto importante foi o levantado pelo ministro Dias Toffoli, que também reconheceu a inconstitucionalidade das alterações em decorrência da Lei 14.183/2021, sustentando que o petróleo, ao contrário do que defendeu o relator, estava abarcado pelos incentivos fiscais do Decreto-Lei 288/1967.

Para Toffoli, o artigo 37 do decreto, que tratava da isenção fiscal a lubrificantes e combustíveis, não mencionava o petróleo como uma exceção. Desse modo, o legislador ordinário não poderia retirar esse benefício sem violar o artigo 40 do ADCT. Nesse sentido, o ministro afirmou que a Constituição protege o regime fiscal diferenciado da ZFM e qualquer alteração que reduza esses incentivos configura uma afronta à norma constitucional.

O julgamento da ADI revelou dois enfoques diferentes: um que privilegia a necessidade de equilibrar o desenvolvimento regional com a exigência de uma concorrência justa, especialmente no mercado de combustíveis; e outro que se preocupa com a preservação das normas constitucionais e do devido processo legislativo, requisito fundamental para a garantia da estabilidade e previsibilidade do sistema jurídico.

2.1 DIVERGÊNCIAS DOS MINISTROS DO STF NO JULGAMENTO DA ADI 7239

As divergências trazidas pelos Ministros do STF no julgamento da ADI 7239, são multifacetárias, possuindo diferentes interpretações sobre a

²⁹CRUZ, Robson Alves da. **A prática legislativa das Medidas Provisórias**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37123/1/TCC%20ROBSON%20ALVES%20DA%20CRUZ%2027605159153.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

constitucionalidade dos incentivos fiscais atribuídos à região e a validade das modificações legislativas.

Essas divergências refletem, além de questões sobre a natureza dos incentivos fiscais, sobre o papel do processo legislativo na formulação de mudanças tributárias. Sendo assim, a discussão sobre o equilíbrio entre o desenvolvimento regional³⁰ e a concorrência justa no mercado nacional torna-se relevante.

Assim, a Zona Franca de Manaus (ZFM), concebida primordialmente com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico-social da região amazônica por meio de incentivos fiscais atribuídos pelo Decreto-Lei 288/1967, é tida como um importante mecanismo para reduzir as desigualdades regionais e promover a industrialização e geração de empregos em uma área economicamente desfavorecida.

Contudo, como demonstrado, essa política de incentivos fiscais também possui efeitos concorrenciais, especialmente quando setores específicos, como o de combustíveis, são tratados de forma diferenciada quando comparados ao restante do território nacional.

Nessa linha, para ministros como Barroso e Moraes, a manutenção das isenções fiscais para produtos como petróleo e derivados teria o efeito de gerar distorções de mercado, favorecendo empresas localizadas na Zona Franca em detrimento das demais concorrentes, o que seria justificativa plausível para a limitação dos incentivos fiscais. Moraes, em particular, destacou a importância de se evitar a origem de um “desequilíbrio concorrencial” no setor de combustíveis.

A tese defendida pelo Ministro Nunes Marques além de demonstrar uma preocupação com o conteúdo da mudança tributária, também relaciona-se à forma como o processo legislativo foi conduzido, levantando importantes questões sobre a legitimidade democrática e a segurança jurídica.

Assim, com base nas teses suscitadas pelos ministros, identifica-se que as divergências refletem não apenas questões técnicas sobre a natureza dos incentivos fiscais, mas também o papel do processo legislativo na formulação de

³⁰CUESTA, Karine Susan Oliveira Gomes de. **Governança dos incentivos fiscais na política de desenvolvimento**. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1ed8df8d-e6a9-44a9-bebf-a2deda7e1b57/content>. Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de mestre. 2021. Acesso em: 3 set. 2024.

mudanças tributárias, com diferentes perspectivas sobre o desenvolvimento regional e a integridade concorrencial no país.

2.3 DA CONCLUSÃO DO JULGAMENTO DA ADI 7239

No conjunto, o julgamento da ADI 7239 expôs questões fundamentais sobre a interpretação constitucional dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Os ministros debateram acerca da validade das exceções fiscais no contexto do desenvolvimento regional³¹ e da concorrência, reconhecendo a importância dos benefícios para o desenvolvimento da região, entretanto, ponderando a necessidade de se evitar que esses incentivos sejam causa de distorções concorrenciais significativas no mercado nacional.

Nessa linha, o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por 8 votos contra 3, pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade, reafirmando a validade das alterações trazidas pela nova lei, especialmente no tocante à tributação de produtos como combustíveis e lubrificantes, os quais gozavam de isenção fiscal.

Rejeitando, ainda, a alegação de que as mudanças violariam o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o STF entendeu que a revisão das isenções fiscais não compromete a função primordial de desenvolvimento regional atribuída à Zona Franca de Manaus (ZFM) em sua concepção.

O Supremo Tribunal Federal ressaltou que o tratamento especial concedido à ZFM deve ser equilibrado pelos princípios da isonomia tributária³² e da livre concorrência, evitando assim a criação de distorções de mercado que possam favorecer as empresas instaladas na região da ZFM em detrimento das localizadas em outras regiões.

O julgamento explicitou que, por mais que a Zona Franca de Manaus continue a desempenhar um papel essencial para o desenvolvimento da região

³¹BIRAL, Marcela Belatto; CRUZ, Rogério Teixeira da. **A importância da manutenção dos incentivos fiscais para a criação e manutenção da Zona Franca de Manaus**. In: MOSTRA ACADÊMICA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO, 10., 2012, Piracicaba. Anais [...]. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 2012. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostraacademica/anais/10mostra/4/259.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

³²SOUZA, William Chaves. **Benefício fiscal judicial**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília, 2022. Disponível em: repositorio.uniceub.br. Acesso em: 7 set. 2024.

amazônica, os incentivos fiscais devem ser compatíveis com a estrutura tributária nacional, não podendo assim serem precursores de cenários anticompetitivos.

Diante do exposto, a conclusão da ADI 7239 destaca a importância de equilibrar o desenvolvimento regional com um ambiente concorrencialmente justo, o que implica no ajuste das políticas fiscais que afetam a ZFM.

3 QUAIS AS REPERCUSSÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

As repercussões da ADI 7239 no sistema tributário nacional são relevantes pois configuram diferentes perspectivas de análise, mencionando aspectos cruciais da relação entre incentivos fiscais regionais e a uniformidade do regime tributário nacional. A partir do exposto, a improcedência da ADI, pelo Supremo Tribunal Federal, demonstra a possibilidade da revisão dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus sem que haja violação à Constituição Federal ou de sua função original de desenvolvimento regional.

Dessa decisão nota-se a necessidade de se chegar a um quadro de equilíbrio entre as políticas de incentivos fiscais, a preservação da isonomia tributária e a livre concorrência.

Assim, a revisão dos incentivos fiscais também influencia na segurança jurídica e na atração de novos investimentos à região amazônica, gerando questões relevantes sobre a manutenção de incentivos fiscais em áreas de regime fiscal diferenciado.

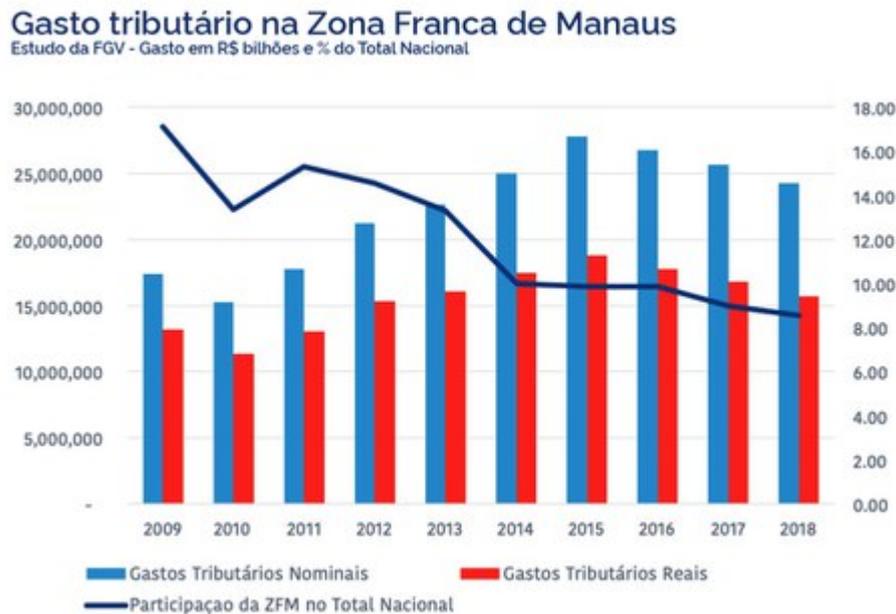
Em âmbito nacional, a manutenção de um regime fiscal diferenciado com restrições específicas à ZFM reforça a ideia de que os incentivos fiscais não podem criar distorções concorrenciais significativas, o que caso contrário poderia abrir precedentes para a discussão sobre regimes fiscais especiais para outras regiões.

Portanto, a decisão de improcedência do Supremo Tribunal Federal na ADI 7239, de acordo com o exposto, na visão dos ministros da Suprema Corte, garante o equilíbrio entre os interesses de desenvolvimento regional e a necessidade de manter um sistema tributário justo e competitivo em todo o âmbito nacional.

3.1 QUAIS AS REPERCUSSÕES DA DECISÃO DO STF NA ADI 7239 COM RELAÇÃO À ZONA FRANCA DE MANAUS

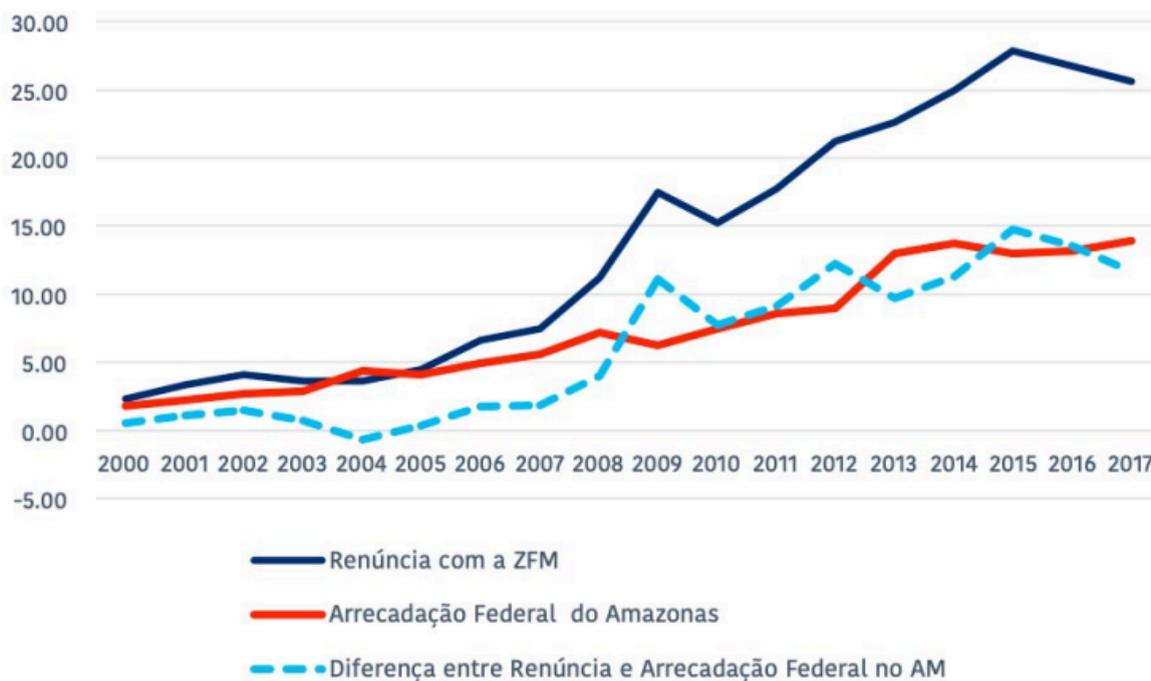
De início, deve-se ressaltar que as renúncias tributárias da União para a manutenção do regime fiscal diferenciado da Zona Franca de Manaus (ZFM) são bastante relevantes aos cofres públicos. Entretanto, essas renúncias vêm sendo reduzidas desde 2009, por conta da forte arrecadação federal do Estado.

Figura 1 - Gasto Tributário com a Zona Franca de Manaus (R\$ em bilhões)



Fonte: RFB, TN e Suframa

Figura 2 - Renúncia Fiscal com ZFM e Arrecadação Federal no AM – 2000-2017 (R\$ bilhões)



Fonte: Relatório de Arrecadação por UF (Receita Federal) e DGT (Receita Federal)

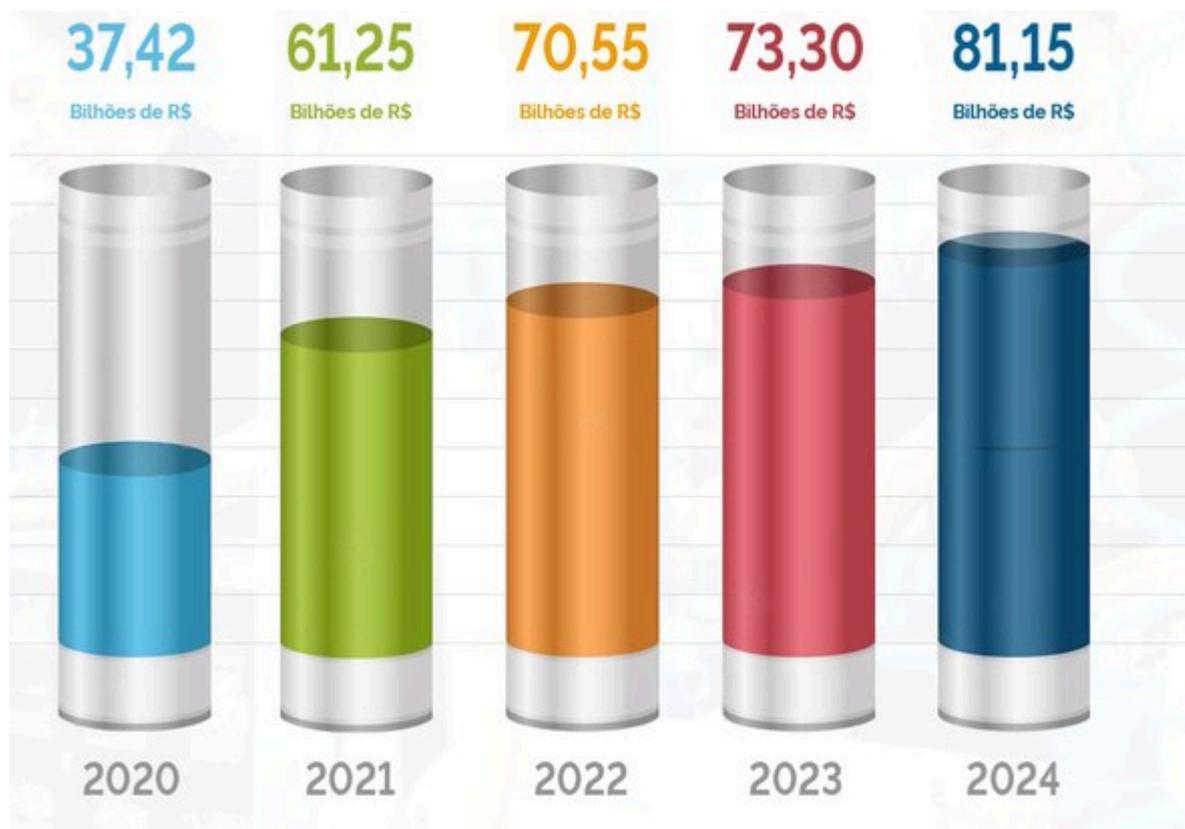
A partir das figuras, nota-se que com o decorrer dos anos a arrecadação do Estado do Amazonas foi-se aumentando em decorrência da Zona Franca de Manaus, proporcionando um maior nível de desenvolvimento regional³³.

O Polo Industrial de Manaus (PIM) teve no ano de 2024, de janeiro a maio, seu maior faturamento nos últimos anos³⁴. Veja-se a seguinte ilustração:

Figura 3 - Faturamento do Polo Industrial de Manaus (Acumulado de Janeiro a Junho)

³³HOLLAND, Márcio (coord.). **Zona Franca de Manaus: impactos efetividade e oportunidades**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wv7b8u>. Acesso em: 25 set. 2024.

³⁴SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Faturamento do PIM atinge R\$ 81,15 bilhões até maio**. SUFRAMA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/faturamento-do-pim-atinge-r-81-15-bilhoes-ate-maio-1>. Acesso em: 17 set. 2024.



Fonte: Indicadores de desempenho do PIM/Suframa

Registrando-se, em maio de 2024, 118.210 empregos diretos, oferecendo uma maior média de postos de mão de obra quando comparado a 2023³⁵.

Nesse sentido, nota-se que a decisão da Suprema Corte na ADI 7239, até o momento, não trouxe impactos financeiros relevantes à Zona Franca de Manaus a ponto de comprometer sua função primordial de desenvolvimento regional.

3.2 A DECISÃO DO STF NA ADI 7239 IMPLICA EM UMA RESSIGNIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL?

A decisão do Supremo Tribunal Federal não apresenta-se como um rompimento, mas sinaliza para a possibilidade de uma ressignificação importante no sistema tributário nacional ao reconhecer que os incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus (ZFM) podem ser revisados com o objetivo de evitar

³⁵SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Faturamento do PIM atinge R\$ 81,15 bilhões até maio.** SUFRAMA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/faturamento-do-pim-atinge-r-81-15-bilhoes-ate-maio-1>. Acesso em: 17 set. 2024.

distorções concorrenciais que afetem determinados segmentos do mercado nacional.

Nesse sentido, é a afirmação da Corte de que os benefícios fiscais regionais devem ser compatíveis com a isonomia tributária e a livre concorrência, de modo a não beneficiar um contribuinte em detrimento de outro.

Essa decisão demonstra que regimes diferenciados de tributação, como o da ZFM, não podem ser perpetuados sem ajustes que considerem o impacto na competitividade nacional. Embora a ZFM continue sendo um importante modelo de desenvolvimento regional, a exclusão de determinados produtos de seu regime de isenções fiscais reflete uma nova postura adotada pelo governo brasileiro em relação ao uso de incentivos fiscais, dando prioridade à competitividade em escala nacional.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI 7239, demanda uma modernização e necessidade de adequação de políticas fiscais diferenciadas em uma economia globalizada, de modo que haja equilíbrio entre desenvolvimento regional e um ambiente tributário competitivo.

Em uma última análise, essa resignificação não afeta somente a Zona Franca de Manaus, podendo influenciar futuras discussões sobre regimes fiscais diferenciados em outras regiões do país.

Dessa forma, o entendimento fixado pelo STF na ADI incentiva um tratamento tributário uniforme em âmbito nacional que priorize a eficiência econômica, justiça fiscal e concorrência.

Assim sendo, a decisão do Supremo Tribunal Federal não possui o condão de trazer prejuízos ao regime fiscal diferenciado da ZFM, buscando na verdade a manutenção da competitividade justa e da isonomia tributária em âmbito nacional.

4 CONCLUSÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM), desde sua regulação pelo Decreto-Lei 288/1967, desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e regional da Amazônia, através de incentivos fiscais, concedidos por isenções fiscais a determinados produtos, que possibilitaram a industrialização da área e criaram um ambiente atrativo para investimentos. No entanto, as modificações tributárias introduzidas pela Lei 14.183/2021, questionadas na ADI

7239, levantaram preocupações acerca da continuidade e dos limites desses incentivos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar improcedente a ADI 7239, reafirmou a constitucionalidade das alterações, estabelecendo um equilíbrio entre a manutenção de incentivos destinados ao desenvolvimento regional e a necessidade de isonomia tributária em todo o território nacional. Assim, a decisão reflete a complexidade de conciliar políticas de desenvolvimento regional nos moldes do sistema tributário nacional, especialmente em tempos de crise econômica.

A análise do caso evidenciou a importância de se revisar os incentivos fiscais, garantindo que eles continuem a cumprir sua função de compensação das desvantagens regionais, mas de modo que não causem distorções no mercado concorrencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SUFRAMA (SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS). Áreas de livre comércio: saiba o que são as áreas de livre comércio. Publicado em 10/04/2017. Atualizado em 06/08/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/areas-de-livre-comercio>. Acesso em: 26 set. 2024

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Área de Benefícios:** saiba até onde vai a área de benefícios fiscais. Publicado em 28/08/2015 15h45. Atualizado em 22/03/2023 15h13 Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/area-de-beneficios>. Acesso em: 14 set. 2024.

SANTOS, Maria Rosa Prata dos. **ZONA FRANCA DE MANAUS E REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS SOBRE A REGIÃO AMAZÔNICA E AS NOVAS PERSPECTIVAS DA EC 132/2023**. 2024. Trabalho de conclusão de curso (TCC em) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/31562/1/MRPS09052024.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 6, p. 1-24, 2020. DOI. 10.18764/2446-6549.e202001. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/14460>. Acesso em: 6 set. 2024.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

SUFRAMA (SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS). **A Zona Franca de Manaus no Desenvolvimento Regional: uma trajetória de sucesso e desafios.** Manaus: SUFRAMA, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Arguição de descumprimento do preceito fundamental 893 Distrito Federal. **ADPF 893/DF.** Direito Constitucional. Processo Legislativo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Veto presidencial extemporâneo. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 21 de junho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353223691&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6476966>. Acesso em: 17 set. 2024.

EIXOS. **STF barra isenção para petróleo na Zona Franca de Manaus.** *Eixos.* Disponível em: <https://eixos.com.br/newsletters/comece-seu-dia/stf-barra-isencao-para-petroleo-na-zona-franca-de-manaus/>. Publicado em: 11 mar. 2024. Acesso em: 06 set. 2024.

RIVAS, Lucas de Castro; GUEDES, Jefferson Carús; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes . **A Amazônia sangra de novo: a Zona Franca de Manaus, o STF e a ADI 7.239.** *Consultor Jurídico (ConJur)*, 01 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-01/amazonia-sangra-de-novo-a-zona-franca-de-manaus-o-stf-e-a-adi-7-239/>. Acesso em: 06 set. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Incentivos Fiscais na Amazônia Ocidental e Zonas de Livre Comércio.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/livro1.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

REY, Kamyle Medina Monte. **Zona Franca de Manaus: análise dos 50 anos de atuação estatal no desenvolvimento regional da Amazônia.** Algumas das estratégias traçadas pela SUFRAMA para sua consolidação como agência de desenvolvimento. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4341/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Kamyle%20Medina.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

OLIVEIRA, Fabiana Lucena. **Gestão Estratégica das Cadeias de Suprimento com base no Modelo Logístico de Incerteza: O caso do Polo Industrial de Manaus (PIM).** Tese de Doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: ufrrj.br. Acesso em: 1 set. 2024.

BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. 2009. Tese de doutorado na Universidade de São Paulo. Disponível em: teses.usp.br. Acesso em: 1 set. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Polo Industrial de Manaus supera R\$ 21 bi em faturamento no 1º bimestre do ano. 2023**. Publicado em 04/05/2021. Atualizado em 03/11/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/polo-industrial-de-manaus-su-pera-r-21-bi-em-faturamento-no-1o-bimestre-do-ano>. Acesso em: 6 set. 2024.

SOUZA, William Chaves. **Benefício fiscal judicial**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília, 2022. Disponível em: repositorio.uniceub.br. Acesso em: 7 set. 2024.

SALIBA, Ana Luisa. **Sindicom contesta isenções no setor de petróleo no Amazonas**. Conjur, 13 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/sindicom-contesta-isencoes-setor-petroleo-amazonas/>. Acesso em: 8 set. 2024.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **Tributação e concorrência: breve análise sobre a aplicabilidade do artigo 146-A da Constituição Federal**. Derecho y Cambio Social, 2014.

CRUZ, Robson Alves da. **A prática legislativa das Medidas Provisórias**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37123/1/TCC%20ROBSON%20ALVES%20DA%20CRUZ%2027605159153.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

CUESTA, Karine Susan Oliveira Gomes de. **Governança dos incentivos fiscais na política de desenvolvimento**. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1ed8df8d-e6a9-44a9-bebf-a2deda7e1b57/content>. Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de mestre. 2021. Acesso em: 3 set. 2024.

BIRAL, Marcela Belatto; CRUZ, Rogério Teixeira da. **A importância da manutenção dos incentivos fiscais para a criação e manutenção da Zona Franca de Manaus**. In: MOSTRA ACADÊMICA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO, 10., 2012, Piracicaba. Anais [...]. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 2012. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostraacademica/anais/10mostra/4/259.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

HOLLAND, Márcio (coord.). **Zona Franca de Manaus: impactos efetividade e oportunidades**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wv7b8u>. Acesso em: 25 set. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Faturamento do PIM atinge R\$ 81,15 bilhões até maio**. SUFRAMA, 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/faturamento-do-pim-atinge-r-81-15-bilhoes-ate-maio-1>. Acesso em: 17 set. 2024.