



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7963

Requerente: Confederação Nacional do Ramo Químico da CUT CNRQ/CUT

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Tributário. Incentivos fiscais no âmbito da Zona Franca de Manaus. Artigo 441, alínea “e”, da Lei Complementar nº 214/2025, que autoriza a incidência do regime tributário favorecido da Zona Franca de Manaus (ZFM) para a indústria de refino de petróleo localizada na região, exclusivamente quanto às operações internas destinadas à própria área incentivada. Alegação de inconstitucionalidades de natureza formal e material, por ofensa aos princípios do devido processo legislativo, da necessidade de previsão de impacto orçamentário-financeiro, da isonomia tributária, da livre concorrência e da neutralidade fiscal. Procedência dos argumentos. Presentes os pressupostos para a concessão da medida liminar. O deferimento de incentivo fiscal, nos moldes estabelecidos pela norma questionada, enseja desequilíbrio concorrencial incompatível com os princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da neutralidade fiscal, na medida em que compromete a competitividade das demais refinarias nacionais. Vulnerabilidade dos limites de proteção constitucionalmente conferidos à Zona Franca de Manaus e da própria estrutura concorrencial do setor de combustíveis brasileiro. Risco iminente de lesividade. Manifestação no sentido do deferimento da medida cautelar pleiteada.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O ADOVADO-GERAL DA UNIÃO, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Ramo Químico da CUT – CNRQ/CUT, tendo por objeto o artigo 441, alínea “e”, da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, a qual “*institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária*”. Eis o teor da norma questionada:

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

(...)

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

2. Inicialmente, a autora invoca a sua legitimidade ativa para a propositura da presente ação direta, afirmando tratar-se de confederação sindical de âmbito nacional, nos termos do artigo 103, inciso IX, da Constituição da República. Em complementação, aduz ser representante dos trabalhadores da indústria química diretamente impactados pelas políticas públicas incidentes sobre o setor de refino e petroquímica, especialmente quanto aos reflexos econômicos, concorrenciais e trabalhistas decorrentes da norma impugnada.

3. Na sequência, elabora uma retrospectiva do cenário fático-normativo que antecedeu à edição da lei em exame, sob o enfoque específico da desoneração de tributos federais, estaduais e municipais em relação às mercadorias estrangeiras desembarcadas na zona franca.

4. Narra que o Decreto-Lei nº 288/1967 foi editado com o intuito de impulsionar o progresso regional através da outorga de incentivos fiscais voltados à promoção do equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do país, aduzindo que a Zona Franca de Manaus – ZFM foi consolidada como um polo de crescimento, submetida a “*regime especial em relação a normas impositivas de tributos, ainda que editadas posteriormente*” (fl. 09 da petição inicial).

5. Argumenta que a exclusão histórica de petróleo, combustíveis e lubrificantes do regime favorecido da Zona Franca de Manaus decorreu das previsões contidas no referido Decreto-Lei nº 288/1967, o qual foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, conforme reafirmado por esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239/DF.

6. De acordo com a requerente, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu que os benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus jamais buscaram contemplar as atividades ligadas ao refino de petróleo e derivados, justamente para evitar distorções concorrenciais no mercado nacional de combustíveis.

7. A autora também destaca que, ao inaugurar uma nova ordem normativa tributária, a Emenda Constitucional nº 132/2023 determinou, tão somente, a manutenção do diferencial competitivo já existente da Zona Franca de Manaus, vedando, de modo implícito, a ampliação de incentivos fiscais para setores anteriormente excluídos.

8. A partir dessa breve síntese, sustenta que a superveniente Lei Complementar nº 214/2025, ao excepcionar a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus do regime geral de vedação de benefícios fiscais aplicáveis a combustíveis derivados de petróleo, padece de vícios de inconstitucionalidade de natureza formal e material.

9. Quanto aos vícios formais inicialmente apontados, a autora argumenta que o diploma normativo extrapolou os limites constitucionais incidentes sobre o processo legislativo, ao criar benefício inédito no setor de refino, desprovido de indispensável motivação.

10. Nesse ponto, ressalta que, *“sem a indispensável exposição de reais motivos, a norma padece de vício essencial, que impossibilita sua devida interpretação ou aceitação pela população, já que as razões que a subsidiam não são conhecidas. Tal mácula, como demonstrado e defendido pela melhor doutrina, traz como consequência a necessidade de que seja declarada inconstitucional, por desrespeito ao devido procedimento legislativo, em sua dimensão material”* (fl. 26 da petição inicial).

11. De acordo com a autora, o alegado vício também decorre da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da renúncia de receita decorrente da concessão do benefício fiscal, circunstâncias que afastam a validade da norma por ofensa ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

12. A par das apontadas máculas formais, a autora sustenta que a norma questionada criou benefício fiscal direcionado, na prática, a um único agente econômico situado na Zona Franca de Manaus, gerando desequilíbrio concorrencial incompatível com os princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da neutralidade fiscal.

13. Em complementação, afirma que, ao desencadear desigualdade favorável apenas a um único contribuinte, outorgando-lhe vantagem competitiva exclusiva baseada em exoneração fiscal relevante, o dispositivo questionado não apenas incorre em ofensa ao princípio da isonomia tributária, mas igualmente afronta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

14. Destaca que, na prática, o privilégio fiscal decorrente da norma gera uma desoneração tributária em favor exclusivo da Refinaria Isaac Sabbá (REAM), única refinaria em operação na Zona Franca de Manaus. A concessão do incentivo, de acordo com a requerente, compromete a competitividade das demais refinarias nacionais e impacta, diretamente, empregos e investimentos, bem como na própria estrutura concorrencial do setor de combustíveis brasileiro.

15. Nesse aspecto, a requerente afirma que a norma também viola o disposto no artigo 146-A da Constituição Federal, que exige, através de lei complementar, o estabelecimento de mecanismos tributários para evitar distorções concorrenciais. No caso, aduz que a lei questionada *“não só falha em cumprir essa função constitucional, como também a contraria ao instituir um regime tributário que aprofunda o desequilíbrio competitivo”* (fl. 46 da petição inicial).

16. Por derradeiro, argumenta que o dispositivo hostilizado estimula o refino de petróleo na Zona Franca de Manaus e, por conseguinte, o mercado de combustíveis fósseis na região, em detrimento dos biocombustíveis, de modo que a manutenção da norma acarreta ofensa aos preceitos constitucionais ambientais consagrados no artigo 225, § 1º, inciso VIII, da Carta.

17. Em face do exposto, a autora requer a concessão de medida liminar para suspender a eficácia do artigo 441, alínea “e”, da Lei Complementar nº 214/2025, *“naquilo em que autoriza o aproveitamento dos benefícios da ZFM pela indústria de refino localizada na região, até o julgamento definitivo da presente demanda”* (fl. 54 da petição inicial).

18. A par dos alegados fundamentos caracterizadores de *fumus boni iuris*, a autora também assevera a existência de *periculum in mora*, *“já que os efeitos da referida benesse tributária em prol de um único contribuinte se produzirão em 1º de janeiro de 2027 (portanto, em poucos meses), afetando e desequilibrando, a partir de então, um mercado organizado e regulado, com enormes barreiras de entrada, e de suma relevância à indústria nacional”* (fl. 52 da petição inicial).

19. Em pedido de mérito, requer seja *“declarada a inconstitucionalidade do art. 441, alínea ‘e’, da Lei Complementar nº 214/2025, naquilo em que autoriza o aproveitamento dos benefícios da ZFM pela indústria de refino localizada na região, com efeitos ex tunc, em razão das violações indicadas nesta petição”* (fl. 55 da petição inicial).

20. O processo foi distribuído à Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Presidente da República e ao Presidente do Congresso Nacional, no prazo de 5 (cinco) dias, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

21. Em atendimento à solicitação, o Senado Federal apresentou informações apontando, em preliminar, a ilegitimidade ativa da requerente, por ausência de pertinência temática.

22. No mérito, ao tratar do processo legislativo, afirmou que a norma questionada resultou de emenda parlamentar regularmente apresentada pelo Senado Federal e deliberada nas duas Casas do Congresso Nacional, sob a justificativa de que a atividade de refino é estratégica para Manaus, haja vista o isolamento logístico da região e a necessidade de garantir abastecimento e desenvolvimento econômico local.

23. Pontuou a inexistência de imutabilidade do regime jurídico-tributário da Zona Franca de Manaus, destacando que a Emenda Constitucional nº 132/2023 não congelou integralmente o modelo tributário histórico da Zona Franca de Manaus, mas apenas assegurou a preservação geral do diferencial competitivo da região.

24. O requerido também defendeu a liberdade de conformação do legislador para adaptar o sistema tributário ao novo modelo instituído pela reforma tributária e argumentou, em reforço, que não existe direito adquirido a regime jurídico tributário.

25. Invocou, a propósito, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239 pelo Supremo Tribunal Federal, aduzindo que, em momento algum, *“a Corte assentou que a disciplina histórica do setor de combustíveis teria sido incorporada ao texto constitucional como limitação material absoluta, definitiva e imutável ao legislador complementar”* (fl. 21 das informações apresentadas).

26. Em outra vertente argumentativa, o requerido defendeu que a norma hostilizada não cria benefício fiscal novo e autônomo capaz de atrair a incidência do artigo 113 do ADCT, mas apenas *“integra a disciplina de preservação do diferencial competitivo da ZFM no novo sistema tributário”* (fl. 28 das informações).

27. Afastou, ademais, as alegações de ofensa aos princípios da isonomia tributária e da livre concorrência, sob a afirmativa de que disposição hostilizada pela requerente não cria privilégio individualizado, tampouco estabelece vinculação a determinado grupo econômico, mas apenas fixa critérios gerais e abstratos aplicáveis a qualquer refinaria instalada na Zona Franca de Manaus que cumpra o Processo Produtivo Básico.

28. Por derradeiro, refutou a alegação de afronta à tutela ambiental, aduzindo que a disposição legal questionada possui natureza exclusivamente tributária e não altera as regras ambientais, licenciamento ou fiscalização da atividade de refino.

29. A Federação Única dos Petroleiros – FUP e o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes – SINDICOM requereram o ingresso no feito na condição de *amici curiae* (documentos eletrônicos nº 67419/2026 e nº 69509/2026).

30. Instada a se manifestar, a Presidência da República apresentou considerações sobre o processo legislativo que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 214/2025. Destacou, nesse sentido, que o diploma se originou do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, de autoria do Presidente da República.

31. Acrescentou, especificamente em relação ao dispositivo impugnado, que a proposição original veiculava outro texto (anteriormente referido no artigo 425, inciso V, alínea “e”), que excluía do regime favorecido da Zona Franca de Manaus “*petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo*”. Observou, no entanto, que a redação original foi modificada pela introdução de emenda parlamentar aprovada na forma do artigo 441, alínea “e”, parte final, da Lei Complementar nº 214/2025 - presentemente impugnado - que passou a prever que “*a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus, em relação exclusivamente às saídas internas para aquela área incentivada, desde que cumprido o processo produtivo básico*”.

32. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

2. DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

2.1 Da existência de *fumus boni iuris*

33. Como visto, a requerente sustenta a inconstitucionalidade da parte final do artigo 441, alínea “e”, da Lei Complementar nº 214/2025, no ponto em que excepciona a indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus da exclusão geral do regime fiscal favorecido, autorizando o aproveitamento dos benefícios da ZFM nas operações internas destinadas àquela área incentivada, desde que cumprido o processo produtivo básico.

34. Argumenta que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal – por ausência de justificativa material idônea da emenda parlamentar e por inobservância da exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro – e de inconstitucionalidade material, por extrapolação dos limites do artigo 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por

violação aos princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da neutralidade fiscal, e por afronta ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

35. Os argumentos da requerente merecem acolhimento.

36. Inicialmente, no que tange ao vício formal associado à inobservância da exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no artigo 113 do ADCT, é necessário destacar que a jurisprudência dessa Suprema Corte, em reiterados precedentes, entende que a exigência contida na referida norma constitucional constitui requisito do processo legislativo cuja inobservância acarreta inconstitucionalidade formal das proposições que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita. Confira-se:

Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar. I. Caso em exame 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia para faltas de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se há vício de inconstitucionalidade formal, por dois motivos. Primeiro, por vício de iniciativa (art. 61, §1º, II, a e c, da CF/1988) e, segundo, por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei (art. 113 do ADCT). III. Razões de decidir 4. Vício de iniciativa (art. 61, §1º, II, a e c, da CF/1988). É inconstitucional, por vício de iniciativa, dispositivos de lei originados de emenda parlamentar que acarretem aumento de despesas para o Poder Executivo e não guardem pertinência temática com a proposição legislativa original. **5. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). É inconstitucional, por violação ao art. 113 do ADCT, o dispositivo de lei que importe em aumento de despesa para o Poder Executivo, que decorra de proposição legislativa desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** IV. Dispositivo e tese 6. Pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais Teses de julgamento: “1. É inconstitucional dispositivo de lei decorrente de emenda parlamentar que trata de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. **2. É inconstitucional dispositivo de lei que importe em aumento de despesa sem que tenha sido realizada a estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo.**” Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. art. 61, §1º, II, a e c; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves (2000); ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello (2006); ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso (2011); ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia (2014) ; ADI 3.655, sob a minha relatoria, (2016); RE 745.811 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes (2013); ADI 4.884, Rel. Min. Rosa Weber (2017); ADI 6.303, sob a minha relatoria (2022).

(ADI 7145, Relator: Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/10/2025, Publicação em 20/10/2025; grifos apostos).

37. A exigência do art. 113 do ADCT é especialmente relevante para projetos de lei federais que criem gastos indiretos por renúncia de receita, tendo em vista não só a necessidade de estimativa de custos como a garantia de sustentabilidade orçamentária, como exemplificado na ADI nº 7633, julgada parcialmente procedente em 30/04/2026, e cujo acórdão cautelar fora assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. “DESONERAÇÃO DA FOLHA”. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUZIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) N. 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO

MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – **O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** II – Os dispositivos da Lei Federal n. 14.784/2023 prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefícios fiscais sobre a Contribuição Previdenciária sobre Receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia – e reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de determinados Municípios, assim como a alíquota da CPRB para setor específico. III – **Descumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT no processo legislativo que deu origem aos dispositivos legais impugnados. Ausência de sustentabilidade orçamentária.** IV – **Precedentes em situações análogas, nas quais esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos legais, enquanto não sobreviesse a implementação das condições indicadas no art. 113 do ADCT (ADPF 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022).** V – Liminar deferida parcialmente para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal n. 14.784/2023, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal. (ADI 7633 MC-Ref, Relator: Ministro CRISTIANO ZANIN; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 07/10/2024, Publicação em 11/10/2024; grifou-se).

38. No processo legislativo que desencadeou a norma sob investiva, a Emenda nº 2.136, apresentada no Senado Federal ao Projeto de Lei Complementar (PLP nº 68/2024) que regulamentou a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, instituiu autêntica renúncia de receita ao excepcionar a indústria de refino de petróleo da vedação geral aplicável aos combustíveis e derivados, sem que tenha sido acompanhada de demonstração do impacto orçamentário e financeiro correspondente, tampouco de medidas compensatórias.

39. A ausência de estimativa de impacto retira do debate legislativo elemento essencial à ponderação sobre os efeitos fiscais da medida. Nota-se que a propositura da emenda, conforme se extrai da própria petição inicial, apoiou-se em premissas genéricas e parcialmente imprecisas, sem identificação de estudo técnico ou demonstração de impacto que pudesse legitimar a modificação legislativa questionada.

40. De seu turno, ao prestar esclarecimentos no presente feito, o Senado Federal não trouxe qualquer elemento que pudesse afastar a apontada inobservância do regramento estabelecido pelo artigo 113 do ADCT, tendo apenas argumentado pela existência de liberdade de conformação na definição do regime fiscal favorecido aplicável à Zona Franca de Manaus. Trata-se de consideração que corrobora a tese autoral de que o benefício previsto no dispositivo impugnado ampliou o patamar desonerativo anterior, atraindo a necessidade de exposição dos custos implicados, cautela que não foi cumprida.

41. Desse modo, merece guarida a alegação exposta pela autora no tocante à inexistência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da demonstração da renúncia de receita decorrente da concessão do benefício fiscal, circunstâncias que afastam a validade da norma questionada, por ofensa ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

42. Quanto aos alegados vícios materiais imputados na petição inicial, os quais maculariam a parte final da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214/2025, impõe-se uma breve retrospectiva do tratamento constitucional conferido à matéria.

43. Como cediço, a Constituição da República de 1988 conferiu especial proteção a determinadas regiões do território nacional, concedendo-lhes benefícios fiscais com vistas à redução de desigualdades materiais, contexto em que se insere a Zona Franca de Manaus – ZFM.

44. O artigo 40 do ADCT manteve a ZFM como região de livre comércio e de incentivos fiscais pelo prazo de vinte e cinco anos, contados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual foi estendido pelas Emendas Constitucionais nº 42, de 19 de dezembro de 2003; e nº 83, de 05 de agosto de 2014, que incluíram os artigos 92 e 92-A, respectivamente, ao mencionado ADCT. Confira-se o que dispõem esses dispositivos constitucionais:

Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

(...)

Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

45. Com a reforma do Sistema Tributário Nacional, a Zona Franca de Manaus recebeu contornos jurídicos estabelecidos tanto pelo artigo 92-B do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, quanto pela Lei Complementar nº 214/2025, que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em substituição, respectivamente, ao ICMS e ao ISS, e ao PIS e à COFINS.

46. O artigo 92-B do ADCT contemplou diretrizes para a manutenção, em caráter geral, do tratamento tributário diferenciado concedido à ZFM, sem desconsiderar a realidade fiscal preexistente, que confere àquela região diversos benefícios tributários no âmbito do ICMS e do PIS/COFINS, responsáveis por materializar o diferencial competitivo daquela zona incentivada. Confira-se o teor do dispositivo:

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

§ 1º Para assegurar o disposto no caput, serão utilizados, isolada ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros.

47. A nova ordem normativa tributária inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 determinou, portanto, a preservação do diferencial competitivo “*nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos*”, expressão que possui inequívoco conteúdo limitador. A norma constitucional impede, justamente, que a reforma tributária seja utilizada como veículo de expansão injustificada de benefícios fiscais a setores historicamente excluídos do regime favorecido.

48. Em outras palavras, o modelo de tributação favorecida deve atender ao comando do artigo 92-B do ADCT, que expressamente assegura a manutenção do diferencial competitivo da ZFM mediante a observância do artigo 40 do ADCT, bem como impõe o respeito, em termos quantitativos, aos níveis atualmente estabelecidos pela legislação dos tributos a serem extintos.

49. É relevante rememorar que, ao relacionar uma “lista negativa” que excepciona petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo do rol de bens contemplados pela isenção fiscal, o § 1º do artigo 3º e o artigo 37 do Decreto-Lei nº 288/1967 explicitou os limites da isenção originalmente estabelecida com a finalidade de manter o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. Essa moldura foi reiterada pelo artigo 8º da Lei nº 14.183/2021, que manteve a exclusão dessas operações do regime favorecido.

50. A mencionada exclusão constitui, portanto, elemento estrutural do modelo da ZFM desde sua origem histórica e confere estabilidade às relações jurídicas, mantendo a ausência de incentivo a produtos que, há décadas, não são alcançados pela política fiscal da região, como é o caso do refino do petróleo.

51. A propósito, o Ministro Relator ROBERTO BARROSO, em voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239, elaborou considerações relevantes quanto à abrangência do tratamento dispensado à ZFM alicerçado no Decreto-Lei nº 288/1967. Confira-se o seguinte excerto:

A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei nº 3.173/1957, mas só teve o seu pleno funcionamento iniciado com a edição do Decreto-Lei nº 288/1967. A Constituição de 1988 recepcionou expressamente, por meio do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o conjunto normativo da Zona Franca de Manaus. Trata-se de regime constituído, essencialmente, de benefícios e incentivos fiscais, com vistas à preservação do desenvolvimento regional, por meio da indução de investimentos na região, garantidas as características de área livre de comércio, de exportação e importação, inicialmente por 25 anos e depois até o ano de 2073 (Emendas Constitucionais nº 42/2003 e 83/2014).

(...)

Não obstante, em obiter dictum, importa ressaltar que esta Corte, conforme se extrai dos precedentes acima citados, já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que citado diploma legal representa o quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus e que foi alçado à estatura constitucional pelo art. 40 do ADCT. A menção expressa feita pelo art. 40 do ADCT à manutenção do regime fiscal favorecido de isenções e benefícios fiscais à Zona Franca de Manaus não comporta interpretação em tiras, de modo que, se o Decreto-Lei nº 288/1967 é o diploma legal paradigma do tratamento diferenciado, deve ser

considerado em sua integralidade, em relação aos benefícios e incentivos fiscais e suas exceções, o que encampa também a redação original de seu art. 37.

52. Embora o referido julgado tenha sido alvo de embargos de declaração - cujo julgamento se encontra suspenso - esse Supremo Tribunal Federal externou compreensão no sentido de que os bens do setor de combustíveis, lubrificantes e petróleo não se encontram abrigados no campo dos incentivos fiscais tutelados pela Constituição Federal, nos termos do artigo 40 do ADCT, que constitucionalizou o regramento contemplado no Decreto-Lei nº 288/1967.

53. Em reforço, registre-se que a exclusão de petróleo, combustíveis e lubrificantes constitui elemento estrutural do modelo ZFM desde sua origem histórica, circunstância expressamente reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239. Veja-se:

A redação originária do Decreto-Lei nº 288/1967 deixou expresso que suas disposições não se aplicam à importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

(...)

A norma questionada reproduziu o mesmo teor das exceções ao tratamento fiscal favorecido naquela região, em vigor desde 1967, em relação às exportações ou reexportações, às importações e às operações realizadas com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, com vistas a neutralizar possível assimetria tributária na importação de combustíveis.

54. Na espécie, o regramento contido na parte final da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214/2025 modifica a exclusão histórica dos combustíveis e derivados de petróleo do regime favorecido da Zona Franca de Manaus, permitindo a concessão de incentivos fiscais à atividade de refino de petróleo localizada na região.

55. A exceção criada pela norma impugnada rompeu, assim, com as limitações cristalizadas no regime constitucional da Zona Franca de Manaus, promovendo inovação que altera sensivelmente o nível de diferencial competitivo da região, de forma incompatível com os limites materiais fixados pela Constituição, em clara inobservância aos artigos 40 e 92-B do ADCT.

56. Acrescente-se que a Lei Complementar nº 214/2025 passou a autorizar a concessão de crédito presumido de CBS, no percentual de 2%, para as operações de saídas internas destinadas à própria ZFM, o que passou a englobar, também, o refino de petróleo (artigo 450, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 214/2025). Vale dizer, a inconstitucionalidade material reflete-se, no plano operacional, em desoneração efetiva e mensurável, repercutindo diretamente sobre a arrecadação federal.

57. Cumpre observar, em outra vertente, que a Emenda Constitucional nº 132/2023 não exigiu que a ZFM fosse tratada como uma área de exportação, tal como sucedia com a ficção

jurídica de equiparação a área de exportação prevista no artigo 4º do Decreto-Lei nº 288/1967.

58. Na verdade, a EC nº 132/2023 conferiu ao legislador complementar a faculdade de assegurar o diferencial competitivo da ZFM por meio de instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros, isolada ou cumulativamente (artigo 92-B, § 1º, do ADCT), bem como autorizou a redução posterior de tais instrumentos mediante acordo com o Estado do Amazonas, condicionada ao aporte de recursos compensatórios ao Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica (artigo 92-B, § 4º, do ADCT).

59. Apesar da existência dessa inovação conceitual, o art. 92-B do ADCT não permite que o nível de diferencial competitivo aplicável à ZFM seja substantivamente expandido. Ainda que o legislador disponha de margem de conformação para desenhar os instrumentos de manutenção da competitividade, não lhe é dado deslocar produtos que historicamente integram a lista negativa – como é o caso do refino do petróleo – para o campo dos bens incentivados.

60. Em desdobramento da violação ao limite material do artigo 92-B do ADCT, a parte final da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214/2025 também vulnera os princípios da isonomia tributária (artigos 145, § 1º, e 150, inciso II, da Constituição Federal), da livre concorrência (artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal) e da neutralidade tributária, este último introduzido com especial vigor pela reforma tributária do consumo.

61. Isso porque, na conformação atual do mercado nacional de refino, há apenas uma refinaria operacional instalada no perímetro da Zona Franca de Manaus, de modo que o benefício fiscal previsto na norma impugnada, embora redigido em termos abstratos e gerais, é, em concreto, direcionado a um único agente econômico. Nas circunstâncias presentes, a generalidade do dispositivo cede à evidência de que a única destinatária do tratamento favorecido é a sociedade empresária adquirente da refinaria privatizada na região.

62. A circunstância assume maior relevância porque a Constituição Federal, em seu artigo 146-A, expressamente atribuiu à lei complementar a tarefa de estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

63. No caso, o dispositivo impugnado da Lei Complementar nº 214/2025 não apenas deixou de cumprir tal função institucional como, ao revés, instituiu mecanismo apto a produzir efeito oposto: consolidar vantagem competitiva capaz de romper o tratamento tributário isonômico, além

de comprometer a viabilidade econômica das refinarias instaladas fora do perímetro incentivado e, por via de consequência, a saúde concorrencial do setor.

64. A configuração concorrencial do mercado de refino agrava o problema, pois trata-se de segmento marcado por elevadas barreiras de entrada, intensidade de capital e margens historicamente apertadas, em que a concessão de incentivo fiscal exclusivo a um único agente tem a aptidão de inviabilizar a competição efetiva. A neutralidade tributária, elemento central da reforma do consumo instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, opõe-se frontalmente a tal arranjo.

65. Ademais, não procede eventual argumento no sentido de que a exigência de produção, comercialização e consumo do combustível na própria Zona Franca de Manaus – consoante a redação da norma impugnada – afastaria os riscos concorrenciais. A preocupação com a integridade competitiva do setor de combustíveis já orientava o legislador desde 1967, quando se optou por excluir, em todo e qualquer cenário, o petróleo e seus derivados do alcance dos benefícios da ZFM, justamente para evitar distorções competitivas em segmento sensível ao impacto fiscal.

66. A delimitação geográfica das operações beneficiadas não neutraliza a fragilidade competitiva induzida pelo benefício, sobretudo diante do potencial de transbordamento de produtos e da pressão concorrencial reflexa que a vantagem exclusiva projeta sobre o mercado nacional.

67. Diante dos argumentos expostos e evidenciada a plausibilidade jurídica da tese sustentada pela autora, conclui-se pelo reconhecimento do *fumus boni iuris* necessário ao deferimento da medida cautelar.

2.2 Da existência de *periculum in mora*

68. Presente a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida na petição inicial, cumpre examinar a alegada caracterização do *periculum in mora*, pressuposto igualmente indispensável ao deferimento da medida cautelar pleiteada pela requerente.

69. No caso em exame, o requisito apresenta-se de modo evidente. Em primeiro lugar, porque a parte final da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214/2025 começará a produzir efeitos jurídicos a partir de 1º de janeiro de 2027, afetando diretamente “*um mercado organizado e regulado, com enormes barreiras de entrada, e de suma relevância à indústria nacional*”, nos termos constantes da petição inicial.

70. De fato, a proximidade temporal entre o julgamento da presente ação direta e o início da produção dos efeitos da norma impugnada é, por si só, indicativa do risco de consolidação de situações jurídicas de difícil reversão.

71. Ademais, o cenário de lesividade não é meramente prospectivo, mas já se encontra em iminência de concretização. Com efeito, foi publicada a Portaria Interministerial MDIC/MCTI nº 167/2026^[1], que estabeleceu o Processo Produtivo Básico (PPB) para derivados de petróleo industrializados na Zona Franca de Manaus – requisito necessário, nos termos do artigo 442, inciso II, da Lei Complementar nº 214/2025, para a fruição do tratamento favorecido.

72. Conforme noticiado, a única empresa em condições de se valer da exceção objeto da presente impugnação já formalizou o respectivo Processo Produtivo Básico – PPB, de sorte que, ausente o provimento jurisdicional cautelar, a indústria do refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus passará a ter direito ao benefício tributário em desacordo com o artigo 92-B do ADCT.

73. Em acréscimo, somam-se ao quadro as recentes publicações do Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026^[2], que regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS; e da Resolução nº 6, de 30 de abril de 2026^[3], do Comitê Gestor do IBS, cujo artigo 434 disciplina as condições de fruição do benefício fiscal em comento.

74. Como visto, as regras procedimentais e operacionais já se encontram, portanto, estruturadas para viabilizar a aplicação imediata da exceção, conferindo concretude e operacionalidade ao benefício que se reputa inconstitucional.

75. O conjunto normativo já editado – lei complementar, portaria interministerial sobre o PPB, decreto regulamentar e resolução do Comitê Gestor do IBS – demonstra que o cenário de lesividade narrado pela autora é consistente e decorre de arranjo normativo articulado e em vias de produção integral de efeitos.

76. A intervenção jurisdicional preventiva afigura-se, assim, instrumento idôneo e oportuno para preservar a integridade do regime constitucional da Zona Franca de Manaus, tal como cristalizado pelo artigo 40 do ADCT e renovado pelo artigo 92-B do ADCT.

77. Os impactos econômicos e concorrenciais da manutenção da norma também justificam a urgência da tutela. Conforme assinalou a autora, a consolidação de vantagem competitiva exclusiva

em favor de um único agente econômico, em mercado caracterizado por elevadas barreiras de entrada e por margens estreitas, tem aptidão para desestabilizar todo o setor de refino nacional, com reflexos sobre investimentos, preservação de postos de trabalho, arrecadação tributária regional e abastecimento do mercado interno de combustíveis.

78. Acrescente-se que a eventual suspensão da eficácia da parte final da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214/2025 implicaria, tão somente, a preservação do regime tributário historicamente aplicável ao setor de refino de petróleo, vigente desde 1967 e reafirmado por essa Suprema Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7239.

79. Não há, portanto, ruptura de expectativa legítima nem comprometimento de política pública estruturada, mas, ao contrário, restauração da coerência sistêmica do regime constitucional da Zona Franca de Manaus.

80. Desse modo, presentes os pressupostos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, merece acolhimento o pleito de deferimento da medida cautelar elaborado pela requerente.

3. CONCLUSÃO

81. Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se no sentido do deferimento da medida cautelar requerida pela autora.

82. São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS

Advogada da União

Acesso em:

1. https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/Portaria_Interministerial_MDIC_MCTI_n_167_de_09032026.htm

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2026/decreto/d12955.htm

3. <https://www.cgibs.gov.br/upload/arquivos/202604/30084927-res-cgibs-n-6-30-abr-2026-regulamenta-o-ibs.pdf>



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3233829314 e chave de acesso 8c6971f4 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-06-2026 16:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3233829314 e chave de acesso 8c6971f4 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-06-2026 10:10. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.