



Número: **1049079-37.2026.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **11/05/2026**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Operações Comerciais**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes   |                    | Procurador/Terceiro vinculado   |                            |            |
|--|--------------------|---|----------------------------|------------|
| FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE SAO PAULO (AUTOR)      |                    | FABIO SEMERARO JORDY (ADVOGADO)                                       |                            |            |
| UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL) (REU)                       |                    |   |                            |            |
| COMITE GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVICOS - CGIBS (REU) |                    |   |                            |            |
| MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)             |                    |   |                            |            |
| Documentos   |                    |   |                            |            |
| Id.  | Data da Assinatura | Documento   | Tipo                       | Polo       |
| 2255929209   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Petição inicial</a>                                       | Petição inicial            | Polo ativo |
| 2255929648   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 01 Procuração ad judicia FIESP</a>                   | Procuração                 | Polo ativo |
| 2255929728   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 02 ESTATUTO FIESP</a>                                | Documento de Identificação | Polo ativo |
| 2255929921   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 03 Ata de Posse FIESP</a>                            | Documento de Identificação | Polo ativo |
| 2255930256   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 04 Decomtec - Impacto ZFM com Reforma Tributária</a> | Documento Comprobatório    | Polo ativo |
| 2255930443   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 05 Parecer Zona Franca de Manaus</a>                 | Parecer técnico            | Polo ativo |
| 2255933235   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Doc. 06 Opinião Legal Prof. Eurico de Santi</a>           | Parecer técnico            | Polo ativo |
| 2255934070   | 11/05/2026 16:56   | <a href="#">Certidão</a>  | Certidão                   | Interno    |



**EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA VARA CÍVEL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

**FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP**, entidade sindical de grau superior, inscrita no CNPJ sob nº 62.225.933-0001-34, com sede na Capital do Estado de São Paulo, na Av. Paulista, 1.313, 6º andar, CEP 01311-923, com endereço eletrônico [cdejur@fiesp.com.br](mailto:cdejur@fiesp.com.br), neste ato representada por seu Presidente (**docs. 01/03**), por intermédio de seus advogados abaixo assinados, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 1º, incs. IV e V, e 5º, inc. V, da Lei nº 7.347/85, ajuizar

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, representada pela Advocacia-Geral da União, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, CEP 70070-030, e do **COMITÊ GESTOR DO IBS – CGIBS**, entidade pública de natureza federativa, autônoma, colegiada e intergovernamental, responsável pela coordenação, administração e harmonização do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com sede e foro no Distrito Federal, inscrito no CNPJ sob o nº 62.326.348/0001-20, com endereço na SCS, Quadra 9, Bloco B, Sala 703, Edifício Parque Cidade Corporate, Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70308-200, telefone (61) 3326-0284, com base nas seguintes razões de fato e de direito.





## OBJETO E CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. O objeto da presente ação é a tutela do pacto federativo, da ordem econômica e da livre concorrência diante do aumento ilegítimo das vantagens competitivas atribuídas à Zona Franca de Manaus – ZFM que foram exacerbadas pela Lei Complementar nº 214/2025, em descompasso com a norma constitucional que assegura apenas a manutenção do atual diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus – ZFM, estampada no artigo 92-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e, por consequência, a preservação do princípio da neutralidade da tributação do consumo.

2. O fundamento da ação é a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, em relação a diversos princípios e normas constitucionais de referência que foram violadas, a qual será bem demonstrada nesta peça.

3. O que se pretende concretamente com a presente ação é suspender os efeitos e afastar a aplicação dos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, o que se qualifica como um provimento de natureza mandamental, consistente na imposição de uma obrigação de fazer, ou seja, uma ordem mandamental dirigida à União Federal e ao Comitê Gestor do IBS para impedir a concessão e a operacionalização do crédito presumido de CBS e IBS previsto nos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da LC 214/2025, determinando-se a adoção de todas as providências administrativas que se façam necessárias à implementação de tal medida.

4. A finalidade da ação é evitar e prevenir os prejuízos decorrentes do provável movimento de migração em massa de setores industriais diversos do Estado de São Paulo e das demais unidades federativas para a ZFM, que deverá ocorrer em razão da ampliação exacerbada do diferencial competitivo da ZFM, muito além da medida que existe hoje no sistema tributário vigente, sem prejuízo, ainda, da ampliação desse diferencial em razão da preservação do IPI para os produtos da ZFM fabricados no restante do território nacional.

5. Esclarece, ainda, a Autora, que pela sua extensão, os danos a que se visa evitar são de caráter nacional, pois todos os contribuintes e consumidores em potencial estão sujeitos, direta ou indiretamente, aos efeitos deletérios na ordem jurídica e econômica da quebra da regra de manutenção do diferencial competitivo da ZFM pelo art. 450, da LC 214/2025.

6. Nesse sentido, o Professor Eurico de Santi, idealizador da Reforma Tributária, elaborou Opinião Legal a pedido da FIESP (**doc. 06**), na qual avaliza o cabimento da ação civil pública





diante da natureza da pretensão e dos direitos que se pretende tutelar por meio da presente ação.  
Veja-se:

“As violações ao **princípio da igualdade**, à **livre concorrência** e à **neutralidade tributária** afetam uma pluralidade indeterminada de contribuintes e agentes econômicos que concorrem no mesmo mercado nacional com produtores beneficiados pelo art. 450 — configurando lesão a interesses difusos, nos termos do art. 1º, inc. IV, da Lei nº 7.347/85, que tutela a ordem econômica.

A violação ao **pacto federativo cooperativo** e ao **art. 14 da LRF** — com transferência do ônus fiscal a todos os demais entes federativos — configura lesão à **ordem urbanística e à ordem econômica**, bem como ao erário público, enquadrando-se no art. 1º, inc. V, da Lei nº 7.347/85.

A legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, nos termos do art. 5º, inc. V, "b", da Lei nº 7.347/85, alcança **associações constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre suas finalidades institucionais a proteção da ordem econômica** — condição que a FIESP, como entidade representativa do setor industrial paulista, reúne para fins de aferição de pertinência temática.

Neste sentido, segundo minha opinião, a ação civil pública seria o instrumento processual adequado para postular, em juízo, a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 450 da LC 214/2025 e a suspensão de seus efeitos, com fundamento na proteção dos direitos coletivos e difusos dos contribuintes e dos entes federativos lesados pela norma.” (destacamos em amarelo)

7. Além disso, para bem fundamentar o pedido formulado na ação, lembramos que o saudoso Ministro Teori Zavascki, em sua magistral obra sobre processo coletivo<sup>1</sup>, confirma que a ação civil pública comporta todos os tipos de provimentos jurisdicionais, **inclusive o mandamental**, conforme a seguinte lição:

“A ação civil pública é procedimento moldado à natureza dos direitos e interesses a que se destina tutelar: direitos transindividuais (difusos e coletivos). A **variedade e a amplitude das pretensões que nela podem ser requeridas são identificáveis por exame sistemático das disposições normativas antes referidas, especialmente as da Lei 7.347/85, devendo-se evitar, com especial cuidado, interpretações isoladas e literais de seus dispositivos.** (...)”

Visto isoladamente, o art. 1º da Lei [7.347/85] poderia conduzir à suposição de que a ação civil pública tem finalidade puramente

<sup>1</sup> Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos, 6ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 55/57





reparatória, ou seja, seria destinada unicamente a obter condenação de ressarcimento de danos já causados. Todavia, no art. 3º, prevê-se a possibilidade de obter, também, provimentos que imponham prestações de fazer ou não fazer. E, no seu art. 4º, a Lei prevê a possibilidade de “ser ajuizada ação cautelar (...) objetivando, inclusive, evitar o dano (...)” aos bens jurídicos por ela tutelados. (...)

Bem se vê, destarte, à luz desses dispositivos, que **a ação civil pública é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária (indenizações em dinheiro) ou pessoal (de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer), o que comporta todo o leque de provimentos jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios.**” (negritamos)

8. Desse modo, é perfeitamente cabível, em ação civil pública, o pedido da ordem mandamental aqui requerida.

9. Além disso, explicita a Autora que não busca a desoneração de tributos, a repetição de indébito tributário, o reconhecimento de créditos fiscais ou mesmo a declaração de inexistência de obrigação tributária, o que encontraria óbice no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei 7.347/85.

10. O que se quer é impedir a produção de efeitos dos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da LC 214/2025, para que seja preservado o atual diferencial competitivo da ZFM, em estrita observância ao artigo 92-B, do ADCT, em prol do princípio federativo, da ordem econômica e da livre concorrência.

11. É oportuno esclarecer, ainda, que a preservação da ordem econômica que se pede neste caso não contraria o princípio constitucional da redução das desigualdades regionais a que alude o artigo 170, inc. VII, da CF, pois não se pretende eliminar a ZFM, mas sim adequar e limitar o nível de benefícios fiscais a ela destinados na Reforma Tributária àquele que existe hoje, de maneira a não causar uma distorção tal que interfira na organização da atividade econômica em função meramente da vantagem tributária oferecida pela ZFM.

12. Por conta disso, inclusive, a presente ação busca também preservar a neutralidade do novo sistema de tributação do consumo, a qual é um princípio basilar da Reforma Tributária aprovada pelo Congresso Nacional, conforme a Emenda Constitucional nº 132/2023.

13. A presente ação, portanto, visa tutelar a preservação do pacto federativo, da ordem econômica, da livre concorrência e da neutralidade da tributação do consumo.





## DOS FATOS

14. A presente Ação Civil Pública tem por objeto suspender os efeitos dos §§ 1º e 2º do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, pois tais dispositivos legais violam o pacto federativo, a ordem econômica, a livre concorrência e o princípio da neutralidade da tributação do consumo, ao descumprirem a norma constitucional que assegura a manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus – ZFM, estampada no artigo 92-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (Reforma Tributária do consumo).

15. No âmbito da Reforma Tributária do consumo, a Lei Complementar nº 214/2025 regulamentou a EC nº 132/2023, para instituir a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS.

16. Com relação à Zona Franca de Manaus, o constituinte derivado optou por preservar aquela área de livre comércio pela sua importância estratégica, mas estabeleceu que deveria ser mantido o diferencial competitivo que existe atualmente entre os produtos fabricados na ZFM e aqueles produzidos no restante do país, nos termos do disposto no artigo 92-B, do ADCT. Ou seja, devem ser mantidas no mesmo patamar as vantagens tributárias atualmente em vigor, com relação aos novos tributos incidentes sobre o consumo.

17. Ao regulamentar essa norma constitucional, a LC 214/2025 instituiu, no seu artigo 450, o benefício fiscal de crédito presumido de CBS e IBS para beneficiar os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, ou importados no âmbito daquela região, e destinados ao território nacional, nos seguintes termos:

“Art. 450. São concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional, inclusive para a própria Zona Franca de Manaus, bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 448 desta Lei Complementar.

§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o *caput* será calculado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre o saldo devedor do IBS no período de apuração: [Produção de efeitos](#)

I - 55% (cinquenta e cinco por cento) para bens de consumo final;

II - 75% (setenta e cinco por cento) para bens de capital;

III - 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) para bens intermediários; e





IV - 100% (cem por cento) para bens de informática e para os produtos que a legislação do Estado do Amazonas, até 31 de dezembro de 2023, estabeleceu crédito estímulo de ICMS neste percentual.

§ 2º O crédito presumido de CBS de que trata a *caput* será calculado mediante aplicação dos seguintes percentuais sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo: [Produção de efeitos](#)

I - 6% (seis por cento) na venda de produtos, nos termos do art. 454 desta Lei Complementar; ou

II - 2% (dois por cento) nos demais casos. (...)"

18. No entanto, esse crédito presumido constitui um benefício fiscal adicional aos contribuintes localizados na ZFM que não encontra respaldo na nova ordem constitucional da tributação do consumo.

19. Isso porque a fixação dos percentuais do crédito presumido estabelecidos nos §§ 1º e 2º do referido artigo 450, não foram embasados em estudos técnicos e econômicos que justifiquem a manutenção do diferencial competitivo atualmente existente em favor da ZFM. Ao mesmo tempo, os percentuais fixos não permitem possíveis ajustes que se façam necessários para a devida graduação aos princípios da neutralidade, da livre concorrência e da manutenção do diferencial competitivo da ZFM.

20. A esse respeito, a Autora junta aos autos estudo econômico realizado pelo seu Departamento de Competitividade e Tecnologia (**doc. 04**) que demonstra, por comparação, o desajuste do crédito presumido do artigo 450 em relação ao diferencial competitivo que existe atualmente. O mesmo estudo técnico aborda, ainda, os impactos econômicos nefastos do crédito presumido do artigo 450 sobre a ordem econômica, a livre concorrência e o princípio da neutralidade da tributação do consumo, ao evidenciar a possível migração em massa de empresas do Estado de São Paulo para a ZFM, o que será demonstrado em tópico próprio.

21. A Reforma Tributária do consumo tem como um dos seus pilares a vedação à concessão de incentivos e benefícios fiscais por região ou por produto e essa regra foi concebida para eliminar a “guerra fiscal” fratricida que existe atualmente entre as unidades da federação no que se refere ao ICMS<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A tributação no destino é a outra regra fundamental que foi estabelecida para a mesma finalidade na Reforma Tributária do consumo





22. Apenas os benefícios fiscais previstos na EC 132/2023 é que podem ser instituídos, conforme os artigos 156-A, § 1º, inc. X, e 195, § 16, da Constituição<sup>3</sup>, e somente devem sê-lo de maneira uniforme em todo o território nacional, cono estipula o artigo 149-B, inc. III, da Lei Maior<sup>4</sup>.

23. Ao criar um benefício fiscal sem embasamento técnico-econômico que atenda ao princípio da manutenção do diferencial competitivo da ZFM, o artigo 450, da LC 214/2025 viola tanto a vedação constitucional à concessão de benefícios fiscais não previstos na EC 132/2023, como a regra de uniformidade dos benefícios fiscais do artigo 149-B, da Constituição e, com isso, atenta contra o pacto federativo.

24. Por outro prisma, o benefício fiscal do art. 450 rompe a ordem econômica, especialmente a livre concorrência, e também acaba por afetar o princípio da neutralidade da tributação do consumo e o pacto federativo.

25. Para corroborar as suas alegações, a FIESP junta um Parecer do ilustre Professor Eurico Marcos Diniz de Santi, idealizador da Reforma Tributária, que foi elaborado a pedido da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE (**doc. 05**), e, ainda, uma Opinião Legal, também de lavra do Professor Eurico de Santi, a pedido da FIESP (**doc. 06**), os quais pronunciam, com os rigores da mais ampla cientificidade técnico-jurídica, a inconstitucionalidade do artigo 450, da LC 214/2025.

26. O Parecer tem como foco o setor de bens de informática por ser particularmente emblemático como exemplo vivo das consequências do desbalanceamento do diferencial competitivo da ZFM frente ao restante do país, e a Opinião Legal solicitada pela FIESP responde a quesitos específicos voltados ao ajuizamento da presente ação.

<sup>3</sup> Art. 156-A.

§ 1º O imposto previsto no **caput** será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: X - não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

Art. 195.

§ 16. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V do **caput** o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13.

<sup>4</sup> Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a: III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;





27. Relevantes lições podem ser extraídas de ambos os documentos para todos os setores industriais e permearão o presente petição, sempre mediante os devidos apontamentos e citações ao longo da peça inicial.

28. De início, ressaltamos o seguinte trecho do Parecer da ABINEE, onde o Autor situa a questão a ser abordada, de maneira válida para todo o segmento industrial:

“Ora, por implicar em tratamento diferenciado às empresas localizadas em uma região do país em detrimento das empresas localizadas nas demais localidades, a concessão e a manutenção de benefícios fiscais à Zona Franca de Manaus somente se justificam na medida em que compatíveis com a finalidade que autorizaram a sua instituição (construção de uma sociedade livre, justa e solidária e redução das desigualdades sociais e regionais). Isso significa que a Constituição não concedeu um cheque em branco ao legislador para introduzir novos benefícios à Zona Franca de Manaus. Em sentido oposto, a Constituição limitou a atuação do legislador ao estritamente necessário para preservar o diferencial competitivo da região.

É por essa razão que toda atuação do legislador que for além do necessário à manutenção do referido diferencial violará diretamente princípios basilares do Sistema Tributário Nacional, nomeadamente, os princípios da igualdade, da neutralidade, da livre concorrência, e do federalismo. A relativização de tais princípios somente é possível nos estritos limites delineados pela própria Constituição, não sendo permitido ao legislador, a pretexto de atingir finalidades constitucionalmente relevantes, afastar-se dos limites que lhe foram impostos pela própria Constituição.

(...)

No caso deste parecer, contudo, está-se diante de novo benefício fiscal à Zona Franca de Manaus, em forma de crédito presumido. É o que se passa a demonstrar.”<sup>5</sup> (destacamos em amarelo)

## LEGITIMIDADE ATIVA DA FIESP

29. Estabelece o artigo 5º, inc. V, da Lei nº 7.347/85, que tem legitimidade para propor a ação civil pública, a associação constituída há pelo menos 1 ano e que inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

<sup>5</sup> Doc. 05, p. 21





30. A **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP** é entidade sindical de grau superior, representante da categoria econômica da indústria na base territorial do Estado de São Paulo.

31. Trata-se da maior entidade de classe da indústria brasileira, representando cerca de 130 mil indústrias de diversos setores, de todos os portes e das mais diferentes cadeias produtivas, distribuídas em mais de 130 sindicatos patronais, que representam as mais diversificadas categorias econômicas industriais.

32. Além dos sindicatos, a FIESP também representa legitimamente as empresas paulistas inorganizadas em sindicatos, conforme determinação impositiva dos arts. 584, 591, § 2º e 611, parágrafo único, todos da Consolidação das Leis do Trabalho.

33. A FIESP foi constituída para coordenação e proteção das categorias econômicas pertencentes ao ramo da indústria no Estado de São Paulo e tem os seguintes objetivos e atribuições estatutárias atinentes ao objeto da presente ação (artigos 1º, 2º, incs. I, III e X, 3º, inc. II, do seu Estatuto Social):

“**Artigo 1º** - A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, entidade sindical de grau superior com sede e foro na Capital do Estado de São Paulo, na Avenida Paulista, nº 1.313 – 6º andar, é constituída, por prazo indeterminado, para fins de coordenação e proteção das categorias econômicas pertencentes ao ramo da indústria na base territorial do Estado de São Paulo.

**Artigo 2º**- São objetivos e prerrogativas da FIESP:

I- representar as categorias nela compreendidas, defendendo seus direitos e legítimos interesses;

III- atuar como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com as categorias econômicas representadas;

X- propor medidas judiciais de natureza coletiva na defesa dos interesses de seus filiados.

**Artigo 3º**- São condições para o funcionamento da FIESP:

II- defender a livre empresa e seus postulados, conciliando-a com a valorização do trabalho humano;” (destacamos em amarelo)

34. Cabe à FIESP zelar pela solução dos problemas que atingem a indústria paulista e defender a livre empresa e os seus postulados, quais sejam, a livre iniciativa, a livre concorrência e a ordem econômica constitucional.





35. Tais finalidades se coadunam com o objeto da presente ação que é a tutela desses mesmos ditames constitucionais e, ainda, do pacto federativo e da neutralidade fiscal.

36. Como ensina o ex-Ministro Teori Zavascki, para a legitimação das associações “há de ficar evidenciada a situação de vantagem, ainda que em sentido genérico, para seus próprios interesses, da eventual procedência do pedido” e, ainda, deve haver “liame objetivo, expresso nos estatutos, entre a pretensão deduzida na demanda e os fins institucionais da demandante”<sup>6</sup>.

37. No presente caso, está plenamente demonstrado que a FIESP reúne os requisitos previstos no artigo 5º, inc. V, da Lei 7.347/85, devendo ser reconhecida a sua legitimidade para propor a presente ação.

#### **VIOLAÇÃO AO ARTIGO 156-A, § 1º, X, DA CF, E AO ARTIGO 92-B DO ADCT: ausência de suporte técnico e econômico aos percentuais do crédito presumido**

38. A ausência de suporte técnico e econômico que tenham embasado a definição dos percentuais fixos do crédito presumido de IBS e CBS no art. 450, da LC 214, evidencia a violação aos dispositivos constitucionais abordados neste tópico, quais sejam, a vedação à concessão de incentivos de benefícios fiscais de IBS do art. 156-A, § 1º, inc. X, da Constituição (que se estende à CBS pelo § 16, do art. 195, CF) e a regra da manutenção do diferencial competitivo da ZFM na Reforma Tributária que está no art. 92-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

39. O Prof. Eurico de Santi teve o cuidado de analisar toda a documentação dos debates da Reforma Tributária no Congresso Nacional e verificou, conforme registro em seu Parecer (**doc. 05**), que os percentuais fixos do crédito presumido de IBS e CBS do art. 450, da LC 214, não possuem embasamento em avaliações técnicas e econômicas que demonstrem que os percentuais definidos refletem o diferencial competitivo atual da ZFM:

“(…) muito embora os relatórios do Senador Eduardo Braga e do Deputado Reginaldo Lopes tragam considerações genéricas sobre a Zona Franca de Manaus e os estímulos a serem mantidos para a região, **não há nos fundamentos efetivos dos relatórios menção explícita ao estudo que serviu de fundamento para a fixação das porcentagens de crédito presumido de IBS e CBS** listadas nos § 1º e § 2º do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/2025.

<sup>6</sup> Op. cit, p. 63





No Relatório Legislativo elaborado pelo Senador Eduardo Braga, apresentado em dezembro de 2024 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, consignou que o PLP n. 68/2024, convertido na Lei Complementar n. 214/25, teria o dever de “manter o diferencial competitivo assegurado à ZFM”, ou seja, os benefícios conferidos à região deveriam apenas reproduzir os vigentes relativos aos tributos extintos (...) Contudo, não há no relatório qualquer indicação dos documentos que serviram de fundamento para a fixação das porcentagens previstas no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25.

Já no Parecer de Plenário apresentado em julho de 2024 pelo Deputado Reginaldo Lopes, há o reconhecimento de que o IPI será mantido para servir como diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus (...) e menção genérica aos demais estímulos concedidos à região.<sup>7</sup>

40. Mais adiante, o mesmo Parecer complementa essa avaliação nos seguintes termos:

“A fixação de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos e constantes ao longo do tempo para a produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus não foi acompanhada de qualquer estudo que permita aferir a sua correção. Não é possível saber, por exemplo, se a aplicação do percentual de 100% (cem por cento) sobre o saldo devedor de IBS para bens de informática é inferior, suficiente ou superior ao necessário para a suposta manutenção do diferencial competitivo assegurado a essa área. A ausência de qualquer estudo técnico e econômico capaz de subsidiar esse número indica que o legislador adotou um crédito em patamar arbitrário, que não guarda relação de pertinência ou necessidade com a finalidade que se busca alcançar (*manutenção* do diferencial competitivo, e nada mais).

Uma *relação de pertinência* diz respeito à existência de congruência entre dois elementos. No caso deste parecer, deve haver uma relação de congruência entre o montante de crédito presumido concedido aos bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus e a manutenção do diferencial competitivo dessa região. A ausência de qualquer estudo que sirva de amparo à conexão entre esses dois elementos, contudo, impede a avaliação da referida relação, de modo que não se pode afirmar que os créditos presumidos de IBS e CBS concedidos pela norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, especialmente nos montantes em que fixados, são *pertinentes* à finalidade de manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. Simplesmente não há como se saber!

(...) No caso deste parecer, deve haver uma relação de necessidade entre o montante de crédito presumido concedido aos bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus e a manutenção do diferencial

<sup>7</sup> Doc. 05, p. 9/10





competitivo dessa região, de modo que o primeiro necessariamente conduza ao segundo. Novamente, contudo, a ausência de qualquer estudo que sirva de amparo à conexão entre esses dois elementos impede a avaliação da referida relação, de sorte que não se pode afirmar que os créditos presumidos de IBS e CBS concedidos pela norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, especialmente nos montantes em que fixados, são *necessários* à finalidade de manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. De novo: não há como se saber!” (destacamos em amarelo)<sup>8</sup>

41. Só pela análise dos números dos percentuais, não é possível dizer se eles reduzem, mantêm ou ampliam o diferencial competitivo da ZFM, dada a falta de estudos econômicos que suportem os percentuais dos créditos presumidos de IBS e CBS.

42. Portanto, a norma do art. 450, da LC 214/2025 é inconstitucional, seja por violar o art. 92-B, do ADCT, que prescreve a manutenção do diferencial competitivo da ZFM, seja por violar o inciso X, do § 1º, do art. 156-A, da Constituição, que veda a concessão de benefícios fiscais não previstos na própria Constituição.

#### ESTUDO TÉCNICO DA FIESP

43. O Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP elaborou estudo econômico (**doc. 04**) que demonstra, por comparação, o diferencial competitivo da ZFM atualmente existente e aquele que resultará da aplicação do crédito presumido previsto no artigo 450, voltando-se especialmente ao caso da indústria de bens de informática por ser um exemplo emblemático das distorções a que se pretende demonstrar.

44. O mesmo estudo técnico aborda, ainda, os impactos econômicos da ampliação do diferencial competitivo da ZFM para os demais Estados da federação e, nesse tópico, abrange os diversos setores industriais (e não somente os bens de informática).

45. Em breves termos, o estudo demonstra que, ao mesmo tempo em que se eliminarão os atuais benefícios fiscais do ICMS, será instituído o crédito presumido do art. 450, da LC 214, sendo que os percentuais desse crédito presumido foram definidos em percentuais fixos sem considerar os atuais incentivos federais e relativos ao ICMS concedidos pelos diversos Estados federados, o que aumenta desproporcionalmente o diferencial competitivo em favor da ZFM.

<sup>8</sup> Doc. 05, p. 31/32





46. Segundo o estudo, o diferencial tributário atual seria ampliado em 10% em média, para todos os tipos de bens, excluídos os bens de informática, e para esses bens, o diferencial seria de 4x mais, considerando a comparação entre o regime tributário do Estado de São Paulo e a ZFM, conforme o quadro abaixo<sup>9</sup>:

| <b>Categoria</b>    | <b>Diferencial ATUAL*</b> | <b>Diferencial NOVO sistema tributário**</b> | <b>Aumento do diferencial tributário</b> |
|---------------------|---------------------------|--|--|
| Bens de Consumo     | 18,9%                     | 20,4%  | +8,1%<br>+1,5 pontos percentuais         |
| Bens Intermediários | 28,4%                     | 30,8%  | +8,4%<br>+2,4 pontos percentuais         |
| Bens de Capital     | 19,7%                     | 22,0%  | +11,7%<br>+2,3 pontos percentuais        |
| Bens de Informática | 3,9%                      | 16,5%  | +419%<br>+12,6 pontos percentuais        |

47. De acordo com o estudo, o total de incentivos de ICMS concedidos por todas as unidades federativas para todos os setores em 2023, excluindo-se o Estado do Amazonas, foi de R\$ 211,4 bilhões, tratando-se, assim, de um elevado volume de incentivo que foi desconsiderado na fixação dos percentuais do crédito presumido do art. 450, da LC 214. Se tais incentivos fossem computados, os créditos presumidos de IBS e CBS seriam menores do que os percentuais estabelecidos na LC 214.

48. O estudo da FIESP expõe em números a avaliação abalizada do Prof. Eurico de Santi em seu Parecer de que não há atualmente diferencial competitivo relevante entre a ZFM e o restante do país, no caso da indústria de bens de informática, sendo que essa circunstância não

<sup>9</sup> Doc. 04, p. 11





foi considerada na definição dos percentuais fixos do crédito presumido de IBS e CBS. Veja-se o Parecer da ABINEE:

“Em suma, no âmbito federal, não há uma disparidade no tratamento tributário concedido aos bens de informática em razão da localização geográfica de sua produção. Em sentido diametralmente oposto, o legislador criou uma série de incentivos fiscais para a produção desses bens, sejam eles industrializados dentro ou fora da Zona Franca de Manaus.

O tratamento tributário mais favorável a bens de informática também é preservado no âmbito dos Estados. A título meramente ilustrativo, por meio do Decreto n. 51.624/07, o Estado de São Paulo instituiu um regime especial de tributação de ICMS para contribuintes da indústria de informática. (...)

Tudo isso quer dizer que, seja em âmbito federal, seja em âmbito estadual, a legislação atinente à tributação de bens de informática e comunicação opera com incentivos fiscais, buscando fomentar o investimento e desenvolvimento tecnológico *em todo o país*, e não meramente na Zona Franca de Manaus. Essa constatação é de suma relevância para este parecer porque revela que se, nos termos do artigo 40 e 92-B do ADCT, o que deve ser mantido é o “diferencial competitivo” da Zona Franca de Manaus, mister se faz reconhecer que, no setor de informática, tal diferencial competitivo é, senão inexistente, substancialmente reduzido.”<sup>10</sup> (destacamos em amarelo)

49. Em seguida, o Prof. Eurico de Santi, no mesmo Parecer, lembra que a norma constitucional que impõe a redução dos benefícios fiscais federais, determinada pela EC nº 109/2021, trouxe como exceção não somente o regime da ZFM, mas também toda a política industrial do setor de tecnologias de informação e comunicação e o setor de semicondutores (conforme a redação dada pela EC nº 121/2022)<sup>11</sup> e pontifica o seguinte:

<sup>10</sup> Doc. 05, p. 25

<sup>11</sup> Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

(...)

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

(...)

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do [art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#), às áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 121, de 2022](#))





“Isso significa que, sob a ótica constitucional, a Zona Franca de Manaus não goza de um diferencial competitivo no tocante à industrialização de bens de informática. Os benefícios fiscais atinentes aos bens de informática produzidos tanto dentro quanto fora da Zona Franca de Manaus não se enquadram entre aqueles a serem objeto de redução gradual pelo governo federal.

Trata-se, assim, do reconhecimento constitucional da importância não apenas de investir em tecnologia no país, como também de se efetivar uma política pública desenhada desde 1991 voltada à preservação do equilíbrio concorrencial e competitivo do setor de informação em todo o território nacional, que buscava incentivar e fomentar o desenvolvimento tecnológico em todo o território brasileiro, e não apenas em uma região do país.”<sup>12</sup> (destacamos em amarelo)

50. Abordando o crédito presumido do art. 450, da LC 214 e os benefícios fiscais concedidos pelos Estados, o ilustre parecerista apresenta a seguinte conclusão sobre esse ponto:

“Ora, sendo todo o exposto verdadeiro, não se pode chegar a outra conclusão senão a de que a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que concede crédito presumido de IBS e CBS em patamares fixos a depender do bem material produzido pela indústria incentivada na Zona Franca de Manaus é inconstitucional. Referida norma viola os artigos 40 e 92-B do ADCT justamente porque no lugar de manter o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus institui inédito benefício fiscal a essa região.

A concessão de crédito presumido mediante a aplicação do percentual de 100% (cem por cento) sobre o saldo devedor de IBS e percentual de 6% (seis por cento) na venda de produtos, nos termos do artigo 454 (sic) da Lei Complementar n. 214/25 ou 2% (dois por cento) nos demais casos sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo no caso da CBS configura novo e inédito benefício fiscal à Zona Franca de Manaus no tocante à produção de bens de informática. Assim o é porque, como retratado à exaustão neste parecer, não há, relativamente a esses bens, qualquer diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus a ser preservado.

Esse cenário é agravado pelo fato de que, a partir de 2033, os Estados brasileiros serão proibidos de conceder benefícios fiscais de IBS, de modo que a concessão de crédito presumido à Zona Franca de Manaus colocará a região em uma situação melhor do que a que se encontra atualmente. Logo, da forma como previsto pela Lei Complementar n. 214/25, a concessão de créditos presumidos à Zona Franca de Manaus tem o condão de alterar o cenário da tributação de bens de informática no país.

<sup>12</sup> DEoc. 05, p. 26/27





(...)

Justamente por configurar novo benefício fiscal, a concessão de créditos presumidos de IBS e CBS para bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus **viola, ainda, as normas previstas no inciso X do § 1º do artigo 156-A e no inciso III do artigo 149-B da Constituição**, que expressamente proibem a concessão de novos benefícios fiscais relativos a esses tributos, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição.”<sup>13</sup> (destacamos em amarelo)

51. Como consequência desse desajuste do diferencial competitivo da ZFM que será exacerbado pela LC 214, as indústrias que atualmente têm produção representativa na ZFM e que sofrerão maiores aumentos do diferencial tributário, como a indústria de informática e de eletroeletrônicos, tenderão a transferir parte ou a totalidade do restante da produção do país para aquela região incentivada.

52. Além disso, segundo o estudo, mesmo as empresas de outros setores que tradicionalmente não possuem produção relevante na ZFM, poderão se transferir para lá, uma vez que passará a ser significativo o ganho da vantagem tributária em relação a concorrentes que não tenham a capacidade de se alocar naquela região, como no caso da indústria de bicicletas, de autopeças, produtos plásticos, entre outros.

53. Em relação aos Estados da federação que não o Estado do Amazonas, a ampliação do diferencial competitivo poderá gerar significativas perdas de produção industrial, empregos, massa salarial e arrecadação tributária, conforme os cenários apresentados no estudo.

54. Ao mesmo tempo, o Estado do Amazonas deverá ter ganho econômico relevante em razão da transferência da produção dos demais Estados para a ZFM, de acordo com as estimativas apresentadas no estudo.

55. Por fim, o estudo conclui que se forem mantidos os percentuais do crédito presumido previstos no art. 450, da LC 214, há risco real de transferência de produção de outros Estados para a ZFM e a respectiva perda de produção, emprego, renda e receita tributária.

56. Matérias jornalísticas publicadas no jornal Valor Econômico de 08/05/2026 já apontam para essa direção. Na matéria “*Companhias refazem contas sem incentivo fiscal*”, a reportagem

---

<sup>13</sup> Doc. 05, p. 29/30





revela que as empresas estão consultando escritórios especializados para avaliar a migração para a ZFM<sup>14</sup>.

57. Já a matéria intitulada “Zona Franca de Manaus atrai mais negócios” é ainda mais explícita ao relatar que, a partir da regulamentação da Reforma Tributária, a ZFM está atraindo cada vez mais a atenção das empresas em busca de reestruturação de suas atividades. A reportagem noticia que o número de projetos de implantação de empresas na ZFM, depois de 2 anos de estabilidade (2023 e 2024), teve um salto, sendo que, só 1º trimestre de 2026, 38 novos projetos foram aprovados, o que corresponde a quase metade do total autorizado em 2025 (78)<sup>15</sup>. Isso ocorre como decorrência do movimento natural dos agentes econômicos de anteciparem-se às mudanças legislativas que afetam o ambiente de negócios.

58. O estudo econômico da FIESP demonstra, pois, os efeitos deletérios que o aumento exacerbado do diferencial competitivo da ZFM poderá causar em relação à neutralidade da tributação do consumo e à livre concorrência, com impacto nos setores econômicos e os Estados da federação, evidenciando em termos práticos o que demonstram os Pareceres do Prof. Eurico de Santi.

59. Considerando a quebra da regra de manutenção do diferencial competitivo da ZFM, a FIESP demonstrará a seguir a violação ao pacto federativo e aos princípios da livre concorrência e da neutralidade.

## VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO

60. A ampliação do diferencial competitivo da ZFM cria um conflito entre o Estado do Amazonas e as demais unidades federativas, gerando um potencial de desagregação institucional e desarticulação no seio do Comitê Gestor do IBS que são incompatíveis com o federalismo cooperativo que a Reforma Tributária instituiu.

61. A competência compartilhada dos Estados e Municípios para a instituição, administração, arrecadação, fiscalização e distribuição do IBS rompe a lógica da “guerra fiscal” e da competição federativa desenfreada que sempre vicejou em relação ao ICMS.

62. Para pôr fim a esse quadro caótico de disputa entre os entes federativos, descrito por muitos como uma verdadeira “race to the bottom”, a Emenda Constitucional nº 132/2023 trouxe

<sup>14</sup> [Companhias refazem contas sem incentivo fiscal | Empresas | Valor Econômico](#)

<sup>15</sup> [Zona Franca de Manaus atrai mais negócios | Empresas | Valor Econômico](#)





o princípio da tributação no destino e a vedação da concessão de incentivos e benefícios fiscais pelas unidades federadas, ficando autorizados apenas os benefícios fiscais expressamente previstos na própria Emenda Constitucional.

63. Com isso e a competência compartilhada, a tributação do consumo alinha-se ao federalismo cooperativo, em que os entes subnacionais ganham maior relevância ao terem que administrar em conjunto o imposto de maior arrecadação do sistema tributário nacional.

64. Além disso, a Reforma Tributária incentivou a cooperação dos Estados e Municípios com a União Federal, pois todo o regime jurídico da CBS e do IBS é unificado numa mesma legislação, facilitando e impulsionando as relações institucionais conjugadas.

65. No entanto, o crédito presumido de CBS e IBS do art. 450, da LC 214, vai na direção oposta a todos esses novos critérios de relacionamento institucional que a Reforma Tributária introduziu, os quais nada mais são que um novo e aprimorado formato do pacto federativo.

66. A ampliação do diferencial competitivo da ZFM, em descompasso com a regra que prescreve a sua manutenção, obedece a lógica oposta que é a da disputa e da desunião, atingindo o novo pacto federativo que nasceu com a EC 132/2023.

67. Como ensina o Prof. Eurico de Santi, “o IBS e a CBS são manifestações do federalismo cooperativo e, como tais, buscam superar a lógica de antagonismo e competição entre os diferentes entes federados por meio de seu desenho jurídico.”<sup>16</sup>

68. Segundo o Parecer multicitado, “a norma especial prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 **viola o federalismo cooperativo porque transfere para os outros entes federados o ônus econômico decorrente da renúncia fiscal atinente ao benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus.**”<sup>17</sup>

69. Com isso, ensina o Professor, “o eventual benefício fiscal concedido por um ente necessariamente terá de ser compensado pelos demais com o aumento de alíquotas do IBS para manutenção das respectivas receitas. Tal compensação não apenas limita a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios de definirem suas alíquotas de IBS, como também interfere na alíquota de referência e, por consequência, na própria capacidade de arrecadação da União”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Doc. 05, p. 42

<sup>17</sup> Doc. 05, p. 43

<sup>18</sup> Idem, ibidem





70. Por fim, o Prof. Eurico de Santi lembra que o art. 450, da LC 214/2025, ao estabelecer um benefício fiscal sem amparo constitucional, acaba por violar também o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o qual exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou medidas compensatórias da renúncia, não tendo havido nenhuma dessas providências na elaboração da LC 214/2025<sup>19</sup>.

71. O federalismo cooperativo, resultante desse novo pacto federativo, é o que se busca tutelar por meio da presente ação, com base no artigo 1º, inc. IV, da LAP, de modo a que o período de transição da Reforma Tributária não comece já maculado pelo desajuste da ampliação exagerada do diferencial competitivo da ZFM.

### **VIOLAÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA E À ORDEM ECONÔMICA**

72. A livre concorrência e a ordem econômica também são afetadas, tendo em vista que a indevida ampliação do diferencial tributário da ZFM – para muito além do patamar atual – estabelece condições competitivas desproporcionalmente mais vantajosas às empresas localizadas naquela região ou que para lá se transferirem.

73. Conforme o Parecer do Prof. Eurico de Santi, “*no lugar de promover o equilíbrio competitivo entre os diferentes produtores de bens de informática espalhados pelo território nacional, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 cria um incentivo fiscal que beneficia exclusivamente aqueles localizados na Zona Franca de Manaus, deturpando, assim, a igualdade entre os agentes econômicos. Dito de outro modo: ao criar um privilégio para empresas simplesmente em razão da sua localização (dentro da Zona Franca de Manaus), a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 institui uma restrição indevida ao funcionamento do setor de TIC, promovendo a concentração de mercado quando deveria incentivar a sua maior dispersão.*”<sup>20</sup>

74. A indústria paulista e o Estado de São Paulo terão muito a perder com a migração de setores industriais diversos para a ZFM, transferindo parcela significativa de produção, empregos, renda e arrecadação para aquela zona favorecida, como demonstra o estudo econômico da FIESP (**doc. 04**).

<sup>19</sup> Doc. 05, p. 43/44

<sup>20</sup> Doc. 05, p. 37/38





75. Setores industriais que já têm produção significativa na ZFM serão praticamente obrigados a transferir para lá as parcelas de produção localizadas em outros Estados, notadamente o Estado de São Paulo, do que é exemplo a indústria de bens de informática.

76. Além disso, mesmo setores que tradicionalmente não produzem na ZFM poderão vir a fazê-lo dadas as vantagens competitivas muito maiores que a LC 214 estabeleceu, estimulando a atração desses outros segmentos, especialmente as empresas que tenham a capacidade financeira e operacional de alocar a produção para a ZFM.

77. Reiteramos que o vício de origem da questão é que, na estipulação dos créditos presumidos de IBS e CBS do art. 450, da LC 214, não foram avaliadas as condições atuais de mercado para fins de verificar o diferencial competitivo presente através de estudos técnicos..

78. O estudo da FIESP (**doc. 04**) demonstra que, de um lado, foram definidos diversos benefícios à ZFM sem os estudos técnicos necessários, e, de outro, os benefícios federais e aqueles concedidos pelos diversos Estados da federação serão extintos, sem que tenha havido uma graduação dos índices dos créditos presumidos de IBS e CBS para adequação a essa nova realidade que a Reforma Tributária traz, de modo que o diferencial competitivo da ZFM aumentará desproporcionalmente, em ofensa aos já citados arts. 92-B, do ADCT, e 156-A, § 1º, inc. X, da Constituição.

79. As empresas que não tiverem capacidade de se transferir para a ZFM acabarão sofrendo competição em condições injustas com relação às empresas que lá se localizam ou que para lá migrarem, o que causará impactos nefastos à livre concorrência, ao ambiente de negócios e, por consequência, à ordem econômica que prestigia a livre iniciativa e a liberdade de exercício das atividades econômicas, além da própria livre concorrência.

80. E veja-se que os impactos desse ambiente de competição desequilibrada não ficarão protraídos para 2027 ou 2029, quando a CBS e o IBS passarão a produzir efeitos plenos. Isso porque o mercado antecipa os efeitos econômicos futuros que as políticas públicas produzem no ambiente de negócios, em função das mudanças legislativas.

81. A propósito, serve de exemplo a esse movimento dos agentes econômicos o fato notório que foi a antecipação da distribuição de lucros e dividendos até 31/12/2025 para evitar a tributação dos dividendos estabelecida pela Lei nº 15.270/2025.





82. Outro exemplo claro é o movimento de migração incipiente de galpões logísticos, especialmente de Minas Gerais (do Município de Extrema em particular) para o Estado de São Paulo, e os impactos no mercado imobiliário, como registram diversas matérias jornalísticas<sup>21</sup>.

83. A livre concorrência é um valor constitucional que pressupõe a igualdade de condições para estimular a competição saudável entre empresas concorrentes, o que fomenta o desenvolvimento econômico, a inovação, o controle de preços e a constante evolução da qualidade dos produtos e serviços pelo menor custo possível, em favor de toda a sociedade e do atingimento dos objetivos fundamentais da República estampados no art. 3º, da Constituição.

84. As condições desequilibradas e injustas de concorrência entre a ZFM e o restante do país, decorrentes da quebra da regra de manutenção do diferencial competitivo daquela região favorecida, ao investir contra o princípio da livre concorrência, vai na contramão dos valores trazidos pela Reforma Tributária e prejudica o desenvolvimento do país.

#### **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE**

85. Do mesmo modo, são relevantes os impactos na neutralidade, a qual assumiu foros de princípio constitucional da tributação do consumo com a EC 132/2023, conforme o § 1º, do artigo 156-A, da Lei Maior<sup>22</sup>.

86. Tal princípio foi definido no artigo 2º, da LC 214/2025, nos seguintes termos:

“Art. 2º O IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Lei Complementar.” (destacamos em amarelo)

<sup>21</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=RB1FgIJQV9k>  
<https://www.infomoney.com.br/business/bom-momento-para-galpoes-logisticos-deve-receber-novo-impulso-com-reforma-tributaria/>  
<https://blog.adigalpoes.com.br/reforma-tributaria-localizacao-galpoes-industriais/>  
<https://brazileconomy.com.br/empresas/2026/02/reforma-tributaria-acaba-com-guerra-fiscal-e-acelera-a-volta-dos-cds-aos-grandes-centros/>

<sup>22</sup> “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)  
§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:” (destacamos em amarelo)





87. A finalidade do princípio da neutralidade é, pois, evitar que a alocação de recursos e as decisões dos agentes econômicos no desenvolvimento das atividades produtivas seja influenciada pela tributação.

88. A importância desse princípio é vital, pois a organização da atividade econômica com base preponderantemente na tributação, como ocorre atualmente, torna a economia menos produtiva, na medida em que as empresas deixam de planejar as suas atividades pelos critérios de maior eficiência econômica e passam a observar apenas o critério fiscal.

89. A eficiência econômica está ligada ao maior desenvolvimento econômico e social, de maneira que o princípio da neutralidade está a serviço dos objetivos fundamentais da República.

90. Atualmente, os benefícios fiscais de ICMS concedidos pelos diversos Estados da federação distorcem a organização da atividade econômica, tornando a economia ineficiente. É comum o trânsito de mercadorias por territórios estaduais diferentes apenas para proveito dos benefícios fiscais, com desperdício de tempo e recursos financeiros e operacionais.

91. No ramo da construção civil, os fatores da tributação levam as construtoras a não adquirirem peças prontas de concreto e alvenaria, tendo que produzir tudo no canteiro de obras, tijolo por tijolo, pois, caso contrário, a carga tributária será maior, o que estende o prazo das obras e traz ineficiência da operação, encarecendo o produto final.

92. No caso presente, como as distorções do diferencial competitivo da ZFM trazidas pelo art. 450, da LC 214, não são admitidas pela nova ordem constitucional da tributação do consumo, elas violam a neutralidade, já que muitas empresas tenderão a migrar para a ZFM exclusivamente em razão dos benefícios fiscais indevidamente inflados pelo crédito presumido de IBS e CBS.

93. Nas palavras do Prof. Eurico de Santi, “a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 cria uma distorção na alocação eficiente de recursos, na medida em que torna mais vantajosa a produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus, simplesmente em razão da concessão de créditos presumidos de IBS e CBS”.<sup>23</sup>

94. De fato, as atividades econômicas se organizarão unicamente pelo critério da tributação, desprezando os aspectos econômicos como o maior custo de frete, a escassez de mão de obra

---

<sup>23</sup> Doc. 05, p. 39





qualificada, os custos operacionais, etc., sendo justamente essa conduta que o princípio da neutralidade busca evitar.

95. Por mais esta violação, não têm fundamento os créditos presumidos previstos no art. 450, da LC 214/2025.

### **TUTELA CAUTELAR**

96. Os efeitos do regime fiscal da ZFM que advirá da Reforma Tributária já se fazem presentes na realidade, pois os agentes econômicos já estão se antecipando para reorganizar as suas atividades econômicas, como previsto no estudo técnico da FIESP, a exemplo das reportagens do jornal Valor Econômico de 08/05/2026 referidas nesta peça<sup>24</sup>.

97. Com isso, os danos à concorrência e à neutralidade da tributação do consumo já estão ocorrendo na prática, mesmo antes da produção de efeitos do art. 450, da LC 214/2025 e esse movimento só vai se intensificar cada vez mais à medida que se aproximem os marcos temporais da transição do regime atual para o sistema da nova tributação do consumo.

98. Uma vez que as empresas se transfiram para a ZFM, a migração da produção estaria consolidada e não se poderia mais esperar um movimento em sentido contrário sem enormes dificuldades e custos adicionais, o que confirma os prejuízos à ordem econômica que se presente evitar.

99. Acaso assim se sucedesse, a presente ação se tornaria ineficaz, de modo que se faz necessária a tutela cautelar desde já para pontuar a inconstitucionalidade do art. 450, da LC 214/2025 e impedir que tal dispositivo venha a produzir qualquer efeito, inclusive os efeitos práticos que já se verificam pelo movimento de atração de empresas que já está ocorrendo em razão do diferencial competitivo ilegítimo estabelecido em favor da ZFM.

100. Assim, diante do risco de ineficácia da presente ação se a tutela pretendida somente for concedida ao final e considerando as inconstitucionalidades evidentes do art. 450, da LC 2025, deve ser concedida a tutela cautelar, como salvaguarda aos princípios a que se visa preservar através da presente ação.

### **CONCLUSÃO E PEDIDO**

---

<sup>24</sup> [Companhias refazem contas sem incentivo fiscal | Empresas | Valor Econômico](#) e [Zona Franca de Manaus atrai mais negócios | Empresas | Valor Econômico](#)





101. Em face de todo o exposto, diante dos danos de caráter nacional decorrentes da inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do art. 450, da Lei Complementar nº 214/2025, tendo em vista a violação ao art. 92-B, do ADCT e ao art. 156-A- § 1º, inc. X, c/c o art. 195, § 16, da Constituição, vem a Autora, visando a preservar o pacto federativo, a ordem econômica e os princípios constitucionais da livre concorrência e da neutralidade, requerer o seguinte:

- a) Liminarmente, com efeitos *erga omnes* em todo o território nacional, a suspensão IMEDIATA dos efeitos dos §§ 1º e 2º do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, bem como das disposições regulamentares que lhes derem execução, de modo a afastar a aplicação pela União Federal e pelo Comitê Gestor do IBS do crédito presumido de IBS e CBS aos contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus, visto que, em razão da indevida vantagem competitiva da ZFM decorrente desses dispositivos, já se vê um movimento de êxodo de empresas para aquela região;
- b) a citação da União Federal e do Comitê Gestor do IBS para responder aos termos da presente ação;
- c) a intimação do Ministério Público Federal para, querendo, se manifestar;
- d) a intimação do Congresso Nacional, do Ministério de Estado da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS para juntar aos autos os dados e informações técnicas e econômicas que teriam embasado a definição dos percentuais do crédito presumido de IBS e CBS, previstos nos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, no prazo de 15 dias, nos termos do artigo 8º, da Lei nº 7.347/85;
- e) ao final, a procedência da ação, com efeitos *erga omnes* em todo o território nacional, para que sejam afastados definitivamente os efeitos dos §§ 1º e 2º do artigo 450, da Lei Complementar nº 214/2025, bem como das disposições regulamentares que lhes derem execução, afastando-se em definitivo a aplicação pela União Federal e pelo Comitê Gestor do IBS do crédito presumido de IBS e CBS aos contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus, em favor dos contribuintes paulistas e de todo o restante do país.

102. Protesta pela produção das provas que se fizerem necessárias ao deslinde da causa, especialmente, caso se entenda necessário, a realização de prova pericial para reforçar a demonstração de que os créditos presumidos previstos nos §§ 1º e 2º, do artigo 450, da LC





214/2025 extrapolam o atual diferencial competitivo da ZFM, o que já foi evidenciado no estudo econômico da FIESP, violando a diretiva constitucional do artigo 92-B, do ADCT.

103. Requer, ainda, que todas as intimações sejam realizadas, única e exclusivamente, em nome dos advogados **Helcio Honda**, inscrito na OAB/SP sob nº 90.389, **Alexandre Ramos**, inscrito na OAB/SP sob nº 188.415, e **Fabio Semeraro Jordy**, inscrito na OAB/SP sob nº 134.717, sob pena de nulidade.

104. Por fim, requer, igualmente sob pena de nulidade, que, **nas publicações realizadas por meio eletrônico**, seja efetivada a remessa de correspondência eletrônica ao *e-mail* [cdejur@fiesp.com.br](mailto:cdejur@fiesp.com.br), comunicando o envio da intimação e a abertura automática do prazo processual, nos termos do § 4º, do art. 5º, da Lei nº 11.419/2006.

105. Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para fins fiscais e de alçada.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

De São Paulo para  
Brasília, 08 de maio de 2026.

**Helcio Honda**  
OAB/SP nº 90.389

**Alexandre Ramos**  
OAB/SP nº 188.415

**Fabio Semeraro Jordy**  
OAB/SP nº 134.717





### PROCURAÇÃO “AD JUDICIA”

Pelo presente instrumento particular de procuração, a **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP**, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Avenida Paulista, nº 1313, 14º andar, CEP: 01311-923, inscrita no CNPJ sob nº 62.225.933/0001-34, neste ato representada por seu Presidente abaixo assinado, **PAULO ANTONIO SKAF**, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, portador da Carteira de Identidade, RG nº 4.412.909-9, e inscrito no CPF/MF sob nº 674.083.628-00, nomeia e constitui como seus bastantes procuradores os seguintes advogados: **HELICIO HONDA** (OAB-SP Nº 90.389), **LUCIANA NUNES FREIRE KURTZ** (OAB-SP Nº 136.022), **FABIO SEMERARO JORDY** (OAB-SP Nº 134.717) e **ADRIANA PREVIATO KOJAOLANIAN BRAGATO** (OAB-SP Nº 202.223), todos com escritório na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Avenida Paulista, 1313, 5º andar, CEP 01311-923, aos quais confere, com a cláusula “ad judicium”, poderes para, conjunta ou separadamente, independente da ordem de nomeação, defender os direitos e interesses da Outorgante em qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, conferindo-lhes, ainda, poderes especiais para confessar, desistir, transigir, firmar compromissos ou acordos, receber e dar quitação, podendo, ainda, substabelecer esta a outrem, com reserva de iguais poderes, dando tudo por bom, firme e valioso, e especialmente para propor ação judicial visando a questionar a vantagem competitiva da Zona Franca de Manaus em relação à Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS e ao Imposto sobre Bens e Serviços – IBS.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2026.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Paulo Antônio Skaf  
Presidente

FIESP  
Federação  
das Indústrias  
do Estado  
de São Paulo

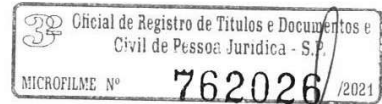
SESI  
Serviço Social  
da Indústria

SENAI  
Serviço Nacional  
de Aprendizagem  
Industrial

IRS  
Instituto  
Roberto Simonsen

Avenida Paulista, 1313  
01311-923 - São Paulo – SP  
Telefone (011) 3549-4499  
Fax (011) 3284-3611  
www.fiesp.com.br





## FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP

### ESTATUTOS

Aprovados pelo Conselho de Representantes da FIESP em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 07 de dezembro de 2020 e registrado no 3º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica - SP, sob o nº 762026, em 08 de JANEIRO de 2021.

### CAPÍTULO I

#### DENOMINAÇÃO, CONSTITUIÇÃO, SEDE, FORO, BASE TERRITORIAL, OBJETIVOS E PRERROGATIVAS

**Artigo 1º** - A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, entidade sindical de grau superior com sede e foro na Capital do Estado de São Paulo, na Avenida Paulista, nº 1313 – 6º andar, é constituída, por prazo indeterminado, para fins de coordenação e proteção das categorias econômicas pertencentes ao ramo da indústria na base territorial do Estado de São Paulo.

§ 1º - Considerar-se-ão categorias econômicas pertencentes ao ramo da indústria, na base territorial do Estado de São Paulo, com direito a filiação à FIESP, as atividades econômicas constantes de quadro discriminativo, dividido por grupos setoriais, elaborado pela Diretoria.

§ 2º - A Diretoria procederá, quando necessário, às respectivas revisões no quadro previsto no parágrafo anterior, divulgando-as aos Sindicatos filiados.

**Artigo 2º** - São objetivos e prerrogativas da FIESP:

- I - representar as categorias nela compreendidas, defendendo seus direitos e legítimos interesses;
- II - eleger ou designar representantes das categorias econômicas que congrega;
- III - atuar como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com as categorias econômicas representadas;
- IV - manter serviços técnicos de interesse das categorias econômicas representadas;
- V - dirimir por meios suasórios, sempre que solicitada, os dissídios ou litígios concernentes às atividades econômicas representadas pelos sindicatos, assim como, solucioná-los por meio de juízo arbitral, podendo constituir órgão especialmente destinado a essa finalidade;
- VI - representar as empresas inorganizadas em sindicato, nos dissídios coletivos, firmando acordos ou convenções coletivas de trabalho;
- VII - administrar e dirigir, nos termos dos atos normativos pertinentes, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e o Serviço Social da Indústria - SESI e atividades assemelhadas, na base territorial do Estado de São Paulo;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





VIII - impor contribuições aos sindicatos filiados;

IX - receber os recursos provenientes de quotas-partes de contribuições livre ou legalmente estabelecidas;

X - propor medidas judiciais de natureza coletiva na defesa dos interesses de seus filiados.

**Artigo 3º** - São condições para o funcionamento da FIESP:

I - observância rigorosa dos objetivos e prerrogativas contidos no art. 2º destes Estatutos Sociais;

II - defender a livre empresa e seus postulados, conciliando-a com a valorização do trabalho humano;

III - manutenção, em sua sede, de um livro de registro de Sindicatos filiados, do qual deverão constar todos os dados necessários à sua identificação.

## **CAPÍTULO II**

### **DOS DIREITOS E DEVERES DOS SINDICATOS FILIADOS**

**Artigo 4º** - A todo Sindicato que participe, única e exclusivamente, de categoria econômica prevista no artigo 1º e seus parágrafos, satisfazendo às exigências da legislação vigente e aos requisitos destes Estatutos, desde que não esteja associado a outra Entidade Sindical de grau superior, na mesma base territorial, assiste o direito de ser filiado à FIESP.

§ 1º - O Sindicato que pretenda filiar-se à FIESP, ao apresentar seu pedido, deve provar que se encontra registrado no órgão competente e que não sofreu qualquer impugnação, bem como indicar os Representantes junto à FIESP, designando qual deles será o Delegado-eleitor.

§ 2º - O pedido de filiação de Sindicato cuja constituição esteja sendo discutida em juízo, somente será apreciado após o trânsito em julgado das respectivas medidas judiciais.

§ 3º - O pedido de filiação, a mudança de denominação ou a alteração de base territorial de Sindicato que não contenha base territorial geográfica precisa, com a discriminação de todos os Municípios, será indeferido de forma liminar pela FIESP.

§ 4º - O Presidente da FIESP expedirá resolução para estabelecer as normas da tramitação administrativa dos pedidos de filiação.

§ 5º - De todo o ato lesivo de direito ou contrário a estes Estatutos, emanado da Diretoria ou do Conselho de Representantes, poderá qualquer filiado recorrer, dentro de trinta dias, para a Assembleia Geral, encaminhando o pedido de recurso ao Presidente.

§ 6º - O Sindicato filiado não responde solidária ou subsidiariamente pelas obrigações sociais da FIESP.

**Artigo 5º** - São direitos dos filiados:

I - tomar parte, votar e ser votado nas reuniões do Conselho de Representantes e da Assembleia Geral, por intermédio de seus Delegados credenciados;

II - requerer medidas para solução de seus interesses;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





III - demitir-se, quando julgar necessário, enviando pedido de demissão, por escrito, à Diretoria da FIESP, que deverá comunicar o Conselho de Representantes.

**Parágrafo Único** - Os direitos conferidos pela FIESP aos Sindicatos filiados são intransferíveis.

**Artigo 6º** - São deveres dos filiados:

I - prestigiar a FIESP por todos os meios ao seu alcance;

II - pagar pontualmente a contribuição associativa fixada pela Assembleia Geral;

III - desde que o Sindicato filiado venha a estabelecer o recolhimento de contribuição assistencial ou contribuição confederativa estatuída no art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, ou outras que venham a ser criadas, adotando como base de incidência o valor do capital social das empresas, a quantidade de empregados existentes em determinada data, o faturamento em certo período, o consumo de energia elétrica ou outra fonte de energia aplicada na produção industrial no mês especificado, bem como, o critério alternativo que vier a ser aprovado em Assembleia Geral da Entidade Sindical de 1º grau, esta obrigar-se-á a promover o rateio da importância recolhida obedecendo à seguinte proporcionalidade de distribuição:

- setenta e cinco por cento destinada ao Sindicato
- vinte por cento destinada à FIESP
- cinco por cento destinada à CNI;

IV - a distribuição prevista no inciso III deste artigo, deverá ser efetuada às Entidades de grau superior nos trinta dias posteriores ao último dia destinado ao recolhimento da contribuição, deduzidas as despesas necessárias à sua cobrança, inclusive aquelas destinadas a cobrir taxas de eventuais convênios firmados com estabelecimentos bancários;

V - as empresas que pertencerem a categorias inorganizadas em Sindicato recolherão, até o último dia útil do mês de maio de cada ano, ou no mês do início de suas atividades, diretamente à FIESP, por intermédio de guias apropriadas, uma contribuição confederativa ou assistencial que deverá obedecer à tabela aprovada em Assembleia Geral, da qual a porcentagem de cinco por cento destinar-se-á à Confederação Nacional da Indústria - CNI;

VI - a falta de recolhimento das contribuições previstas neste artigo nas épocas próprias, acarretará aos inadimplentes a aplicação da multa de vinte por cento sobre o valor do principal, devidamente corrigido, acrescida de juros moratórios na proporção de um por cento ao mês;

VII - cumprir e fazer cumprir estes Estatutos.

**Artigo 7º** - Os filiados estão sujeitos às penalidades de suspensão e de eliminação do quadro da FIESP, a serem aplicadas pela Diretoria.

§ 1º - Serão suspensos os direitos dos filiados:

I - que não comparecerem a três Assembleias Gerais consecutivas do Conselho de Representantes, sem causa justa;

II - que desacatarem o Conselho de Representantes ou a Diretoria, bem como não cumprirem decisões da Assembleia Geral;

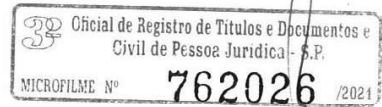
III - que, por má conduta ou falta cometida contra o patrimônio moral ou material da FIESP, se constituírem em elementos nocivos à entidade.

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





4



§ 2º - Serão eliminados, automaticamente, do quadro social, os filiados:

I - que, sem motivo justificado, atrasarem mais de três meses o pagamento das contribuições fixadas em Lei, ou em Assembleia Geral;

II - que se filiarem a outra Entidade Sindical de grau superior com características semelhantes à FIESP, na mesma base territorial;

III - reincidir em infração de dispositivos estatutários.

§ 3º - A aplicação de penalidades, sob pena de nulidade, deve ser precedida de audiência do filiado, o qual deverá aduzir, por escrito, sua defesa.

§ 4º - Da penalidade imposta caberá pedido de reconsideração para o Conselho de Representantes e posterior recurso para a Assembleia Geral, ambas no prazo de trinta dias a contar de sua imposição ou confirmação.

**Artigo 8º** - Os filiados que tenham sido eliminados do quadro social poderão reingressar na FIESP, desde que se reabilitem, a juízo do Conselho de Representantes, ou liquidem seus débitos, quando se tratar de atraso de pagamento.

### CAPÍTULO III

#### DAS CONDIÇÕES DE VOTAR E SER VOTADO

**Artigo 9º** - São condições para o exercício do direito de voto, quer nas eleições, quer nas reuniões ordinárias ou extraordinárias do Conselho de Representantes e da Assembleia Geral:

I - fazer-se representar na forma destes Estatutos;

II - ser filiado há mais de seis meses;

III - estar no gozo de seus direitos, na forma destes Estatutos.

§ 1º - Embora as delegações de Sindicatos filiados tenham dois Representantes, para efeito de votação, nas reuniões ordinárias e extraordinárias, somente terão direito a um voto, por delegação.

§ 2º - O exercício do voto será privativo do Delegado-eleitor indicado pela entidade à FIESP, tão logo seja eleito, vedada a representação por mandato ou por designação.

§ 3º - Simultaneamente com a Diretoria, serão eleitos os membros do Conselho Fiscal e os Delegados Representantes junto à Confederação Nacional da Indústria - CNI, com seus respectivos suplentes.

**Artigo 10** - As eleições para a Diretoria, o Conselho Fiscal e os Delegados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo junto ao Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria - CNI e respectivos suplentes, serão realizadas em Assembleia Geral, mediante a utilização do voto por categorias econômicas, previstas no parágrafo 1º do artigo 1º destes Estatutos, obedecendo às regras deste artigo e às normas contidas no Regulamento Eleitoral, que faz parte integrante dos Estatutos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP e no qual será estabelecido o quorum necessário, nas diferentes convocações.

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





§ 1º - Na hipótese em que a uma determinada categoria econômica estejam filiados mais de um sindicato, o voto nas eleições caberá unicamente à entidade que contiver em sua denominação base territorial nacional ou que compreenda todo o Estado de São Paulo.

§ 2º - No caso em que, numa das categorias econômicas especificadas no parágrafo 1º do artigo 1º destes Estatutos, existam dois ou mais sindicatos com base territorial adstritas exclusivamente a municípios, o voto previsto neste artigo caberá apenas à entidade sindical de primeiro grau e seu respectivo Delegado-eleitor que vier a ser escolhido ou designado, de comum acordo, entre os sindicatos interessados e integrantes da correspondente atividade econômica discriminada no supra mencionado dispositivo estatutário.

§ 3º - Sempre que um sindicato filiado pertencer a duas ou mais categorias enumeradas no parágrafo 1º do artigo 1º destes Estatutos Sociais, o voto instituído neste artigo ficará restrito à categoria que representar com exclusividade; no entanto, se todas as atividades ou categorias econômicas já estiverem sendo representadas por entidades de âmbito estadual ou nacional, ao aludido sindicato não caberá direito a voto nas eleições previstas neste artigo.

#### CAPÍTULO IV

#### DAS REUNIÕES DO CONSELHO DE REPRESENTANTES E DA ADMINISTRAÇÃO

**Artigo 11** - As reuniões do Conselho de Representantes serão soberanas em suas resoluções, não contrárias às leis vigentes e a estes Estatutos. Suas deliberações serão tomadas por maioria de votos dos filiados presentes, salvo nos casos em que for expressamente fixado outro quorum.

**Artigo 12** - Realizar-se-ão reuniões extraordinárias do Conselho de Representantes:

I - quando o Presidente ou a maioria da Diretoria ou o Conselho Fiscal julgar conveniente;

II - a requerimento da maioria das delegações dos Sindicatos filiados, quites, os quais especificarão, pormenorizadamente, os motivos da convocação.

**Parágrafo Único** - As reuniões requeridas na forma do inciso II deste artigo não poderão ser negadas pela Diretoria, a qual se obriga a convocá-las no prazo máximo de trinta dias, contados da entrada do requerimento na FIESP.

**Artigo 13** - As reuniões do Conselho de Representantes somente poderão tratar de assuntos para as quais forem convocadas.

**Artigo 14** - A FIESP será administrada por uma Diretoria composta de Presidente, 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, 21 Vice-Presidentes, 1º, 2º e 3º Diretores-Secretários, 1º, 2º e 3º Diretores-Financeiros e mais 92 Diretores, eleitos com mandatos de quatro anos pelo Conselho de Representantes, na forma dos arts. 9º e 10 e seus parágrafos destes Estatutos e do Regulamento Eleitoral.

**Parágrafo Único** - O Presidente, o 1º Diretor-Secretário e o 1º Diretor-Financeiro poderão ser reeleitos para apenas um mandato consecutivo.

**Artigo 15** - O Conselho de Representantes será formado pelas delegações dos Sindicatos filiados, sendo cada delegação constituída por dois membros e por dois membros suplentes, eleitos pelos filiados, cabendo um voto a cada delegação, devendo a indicação do Delegado-eleitor observar o que preceitua o Estatuto do Sindicato.

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





**Artigo 16** - A FIESP terá um Conselho Fiscal composto de três membros, com igual número de suplentes, eleitos pelo Conselho de Representantes, conjuntamente com a Diretoria, na forma destes Estatutos e do Regulamento Eleitoral, limitando-se a sua competência à fiscalização da gestão contábil e financeira, nos termos do art. 26, infra.

**Parágrafo Único** - O parecer sobre o balanço, previsão orçamentária e suas alterações deverão constar da ordem do dia da reunião do Conselho de Representantes, para esse fim convocado, nos termos destes Estatutos.

## CAPÍTULO V

### DAS ATRIBUIÇÕES DA DIRETORIA E DO CONSELHO FISCAL

**Artigo 17** - À Diretoria compete:

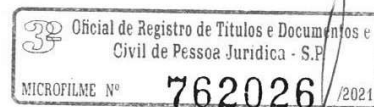
- I - colaborar com o Presidente na administração da FIESP;
- II - cumprir e fazer cumprir estes Estatutos, suas próprias decisões, as das reuniões do Conselho de Representantes e as deliberações da Assembleia Geral;
- III - reunir-se, ordinariamente, pelo menos uma vez por mês e, extraordinariamente, mediante convocação do Presidente, quantas vezes forem necessárias, lavrando-se de todas as reuniões atas dos respectivos trabalhos;
- IV - submeter à aprovação da Assembleia Geral a proposta do orçamento elaborada pelo Diretor-Financeiro, após o que deverá providenciar sua publicação;
- V - atendendo solicitação do Diretor-Financeiro, apreciar pedidos de abertura de créditos adicionais, submetendo-os à aprovação da Assembleia Geral;
- VI - aplicar as penalidades previstas nestes Estatutos;
- VII - ao término do mandato, a Diretoria fará prestações de contas de sua gestão no exercício financeiro correspondente;
- VIII - as contas serão aprovadas pelas respectivas Assembleias Gerais, com prévio parecer do Conselho Fiscal;
- IX - designar Comissão Eleitoral, composta por 5 pessoas, de notória experiência em pleitos sindicais, cujos membros escolherão quem a presidirá e cujas atribuições são as constantes do Regulamento Eleitoral.

**Artigo 18** - Ao Presidente compete:

- I - dirigir a FIESP e representá-la ativa e passivamente, em juízo ou fora dele;
- II - convocar e presidir as sessões da Diretoria, do Conselho de Representantes e das Assembleias Gerais, que poderão, a seu critério, serem realizadas de forma presencial, por meios eletrônicos ou de forma híbrida, com exceção da Assembleia Geral mencionada no artigo 10. Quando forem realizadas por meios eletrônicos ou de forma híbrida, a manifestação dos presentes poderá ocorrer por qualquer meio eletrônico indicado pelo Presidente, que assegure a identificação dos presentes e a segurança do voto, e produzirá todos os efeitos legais de uma assinatura ou manifestação presencial;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





- III - assinar as atas das sessões, o orçamento anual e documentos;
- IV - ordenar as despesas autorizadas e contas a pagar, bem como, visar os cheques ou a quem delegar tais funções, para executá-las em conjunto com o Diretor-Financeiro;
- V - autorizar a contratação de funcionários e estabelecer a fixação de seus vencimentos, podendo delegar tais atribuições;
- VI - propor, com aprovação da Diretoria, a criação de Grupos ou Comissões permanentes e especiais, convocando para integrá-las os membros da Diretoria, do Conselho de Representantes, das Diretorias dos Sindicatos ou dos seus Conselhos Fiscais, ou dos quadros de associados de Sindicatos filiados, cujo concurso seja reputado necessário;
- VII - designar Diretores, podendo substituí-los a qualquer tempo e a seu juízo exclusivo, para colaborarem, sob sua orientação, na direção e coordenação dos diversos Departamentos da FIESP e dos seus órgãos de descentralização administrativa, observado o disposto nestes Estatutos, bem como das Comissões ou Grupos de Trabalho constituídos para estudo e solução de assuntos de interesse da indústria.

**Artigo 19** – Compete aos 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, exercer os poderes que o Presidente lhes delegar e substituí-lo à sua escolha, em suas faltas, impedimentos ou necessidade de renúncia.

**Artigo 20** - Em caso de impedimento do Presidente e dos 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, a Diretoria escolherá, dentre os demais Vice-Presidentes, o substituto do Presidente, durante o tempo do impedimento.

**Artigo 21** - Ao 1º Diretor-Secretário compete:

- I - dirigir e fiscalizar os serviços da Secretaria;
- II - diligenciar para a boa guarda do arquivo da entidade;
- III - ler as atas das sessões da Diretoria, do Conselho de Representantes e das Assembleias Gerais;
- IV - secretariar as reuniões da Diretoria, do Conselho de Representantes e das Assembleias Gerais.

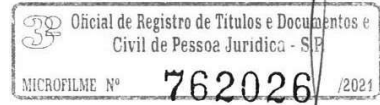
**Artigo 22** - Ao 2º e 3º Diretor-Secretário compete substituir o 1º e 2º Diretor-Secretário, respectivamente, em seus impedimentos e ausências e auxiliá-los em suas atribuições.

**Artigo 23** - Ao 1º Diretor-Financeiro compete:

- I - ter sob sua responsabilidade os valores da FIESP;
- II - assinar os cheques com o Presidente ou com quem este delegar os necessários poderes;
- III - autorizar os pagamentos, segundo limites fixados anualmente pela Diretoria, e recebimentos da entidade;
- IV - dirigir e fiscalizar os trabalhos da Diretoria-Financeira;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





V - apresentar ao Conselho Fiscal balancetes mensais e o balanço anual;

VI- recolher o numerário da FIESP a entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, de comprovada solidez e idoneidade;

VII- fazer organizar, por profissional legalmente habilitado, até 30 de novembro de cada ano, a proposta do orçamento;

VIII - solicitar abertura de créditos adicionais quando as dotações orçamentárias se apresentarem insuficientes.

**Artigo 24** - Ao 2º e 3º Diretor-Financeiro compete substituir o 1º e 2º Diretor-Financeiro, respectivamente, nos seus impedimentos e ausências e auxiliá-los em suas atribuições.

**Artigo 25** - Aos Diretores compete executar, por determinação do Presidente, atribuições de interesse da entidade.

**Artigo 26** - Ao Conselho Fiscal incumbe:

I - dar parecer sobre o orçamento da FIESP para o exercício financeiro seguinte;

II - opinar sobre as despesas extraordinárias, sobre os balancetes mensais e sobre o balanço anual;

III - reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês e extraordinariamente quando necessário, de forma presencial, por meios eletrônicos ou de forma híbrida, a critério dos Conselheiros. Se a reunião for realizada por meios eletrônicos ou de forma híbrida, a manifestação dos presentes poderá ocorrer por qualquer meio eletrônico que assegure a identificação dos presentes e a segurança do voto, e produzirá todos os efeitos legais de uma assinatura ou manifestação presencial;

IV - dar parecer sobre o balanço do exercício financeiro anterior e lançar no mesmo o seu visto;

V - solicitar à Diretoria todos os elementos que se fizerem necessários ao bom desempenho de suas atribuições.

**Parágrafo Único** - O parecer sobre o balanço do exercício financeiro anterior deverá constar da ordem do dia da Assembleia Geral a que alude o artigo 17, inciso VIII.

## CAPÍTULO VI

### DA PERDA DE MANDATO

**Artigo 27** - Os membros da Diretoria e do Conselho Fiscal perderão os seus mandatos nos seguintes casos:

I - malversação ou dilapidação do patrimônio social;

II - grave violação destes Estatutos;

III - abandono do cargo, considerando-se como tal a ausência injustificada a três reuniões consecutivas da Diretoria ou do Conselho Fiscal;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





IV - aceitação ou solicitação de transferência, que importe em absoluto impedimento do exercício do cargo;

V - conduta incompatível com a ética, a dignidade e o decore dos cargos que ocupem.

§ 1º - A perda do mandato será declarada por Assembleia Geral do Conselho de Representantes.

§ 2º - Toda suspensão ou destituição dos cargos que ocupem deverão ser precedidas de notificação, que assegure ao interessado amplo direito de defesa, cabendo recurso na forma destes Estatutos.

**Artigo 28** - Na hipótese de perda de mandato, as substituições far-se-ão de acordo com o disposto nestes Estatutos.

**Artigo 29** - Havendo renúncia ou destituição de qualquer membro da Diretoria ou do Conselho Fiscal assumirá o cargo vacante, o substituto previsto nestes Estatutos.

§ 1º - As renúncias serão comunicadas, por escrito, ao Presidente da FIESP. No caso de necessidade de renúncia do Presidente, aplicar-se-á o previsto no artigo 19, devendo a renúncia ser encaminhada ao 1º Diretor Secretário.

§ 2º - Em se tratando de destituição do Presidente da FIESP, o sucessor será escolhido pela Diretoria, no prazo de trinta dias contados da destituição, entre o 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes e na falta destes, entre os demais Vice-Presidentes para o cumprimento do restante do mandato, devendo, no interregno, a Presidência ser ocupada pelo Vice-Presidente mais idoso.

**Artigo 30** - A convocação de suplentes para o Conselho Fiscal compete ao Presidente ou ao seu substituto legal, obedecendo à ordem de menção na chapa eleita.

**Artigo 31** - Ocorrendo a renúncia coletiva da Diretoria e do Conselho Fiscal, e desde que não existam suplentes, o Presidente, ainda que resignatário, convocará o Conselho de Representantes, a fim de que este constitua uma Junta Governativa Provisória.

**Artigo 32** - A Junta Governativa Provisória, constituída nos termos do artigo anterior, procederá às diligências necessárias à realização de novas eleições para a investidura dos cargos da Diretoria e do Conselho Fiscal, previstos nestes Estatutos.

**Artigo 33** - Em caso de perda de mandato, proceder-se-á na forma dos artigos anteriores, não podendo, entretanto, o membro da Diretoria ou do Conselho Fiscal que houver abandonado o cargo, ser eleito para qualquer cargo na FIESP, durante cinco anos.

**Artigo 34** - Ocorrendo falecimento de membro da Diretoria ou do Conselho Fiscal, proceder-se-á à substituição na forma do artigo 29 e seus parágrafos.

## CAPÍTULO VII

### DO PATRIMÔNIO

**Artigo 35** - Constituem o patrimônio da FIESP:

I - bens móveis e imóveis;

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





II - rendas provenientes de contribuições previstas em lei e das demais contribuições fixadas pela Assembleia Geral;

III - doações e legados;

IV - rendas não especificadas.

§ 1º - Os critérios das contribuições fixadas nas Assembleias Gerais, estipulados no artigo 6º e suas alíneas, não poderão sofrer alteração sem prévio pronunciamento do Conselho de Representantes.

§ 2º - Nenhuma contribuição poderá ser imposta aos Sindicatos filiados, além das determinadas expressamente em lei ou na forma dos presentes Estatutos.

**Artigo 36** - A administração do patrimônio da FIESP, constituído pela totalidade dos bens que a mesma possuir, compete à Diretoria.

**Artigo 37** - Os bens imóveis somente poderão ser alienados mediante permissão expressa da Assembleia Geral, deliberando pela maioria absoluta dos representantes dos filiados.

## CAPÍTULO VIII

### DAS ASSEMBLEIAS GERAIS

**Artigo 38** - As Assembleias Gerais são soberanas em suas deliberações, dentro dos limites destes Estatutos, delas participando apenas os representantes dos Sindicatos filiados, cabendo somente um voto a cada delegação de Sindicato filiado quite com suas contribuições e em pleno gozo dos direitos estatutários.

**Parágrafo Único** - O voto do Delegado-eleitor indicado pelo Sindicato filiado é personalíssimo, não sendo permitido fazer-se representar, mesmo por procuração.

**Artigo 39** - As Assembleias Gerais serão convocadas, instaladas, e dirigidas pelo Presidente da FIESP, compondo a Mesa com o 1º Diretor-Secretário em exercício, que secretariará os trabalhos, podendo ser convidados, a juízo do Presidente, representantes de Sindicatos filiados para auxiliar a Mesa.

**Artigo 40** - A convocação das Assembleias Gerais serão feitas por meio de edital publicado com antecedência de dez dias, salvo as exceções estatutárias, em um jornal de grande circulação no Estado de São Paulo e dele deverão constar, ainda que de forma sumária, local, data, horário e matéria a deliberar.

**Artigo 41** - A Assembleia Geral, salvo as exceções expressas nestes Estatutos, instala-se em primeira convocação, no horário constante do edital, com a presença de um terço dos Representantes dos Sindicatos filiados quites, em pleno gozo dos direitos estatutários e, em segunda convocação, meia hora depois, com qualquer número, somente podendo debater os assuntos para os quais for convocada.

**Parágrafo Único** - A Assembleia Geral destinada às eleições será convocada e realizada na conformidade das normas previstas no Regulamento Eleitoral que faz parte integrante destes Estatutos.

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





**Artigo 42** - As Assembleias Gerais são ordinárias ou extraordinárias.

§ 1º - Serão consideradas ordinárias as Assembleias Gerais destinadas a deliberar sobre as seguintes matérias:

I - proposta de orçamento da receita e da despesa para o ano seguinte, discutidas e aprovadas até o último dia do ano civil antecedente fixando, outrossim, as contribuições a serem pagas pelos Sindicatos filiados;

II - apreciar as contas do ano civil anterior, contidas no balanço do exercício financeiro, com prévio parecer do Conselho Fiscal, aprovando-as dentro do primeiro semestre civil do ano civil posterior;

III - ao término do mandato, apreciar as prestações de contas da gestão finda no exercício correspondente, aprovando-as até sessenta dias após o término da gestão;

IV - eleições dos membros da Diretoria, eleições dos membros do Conselho Fiscal com seus respectivos suplentes, eleições dos Delegados da FIESP junto ao Conselho de Representantes da Confederação Nacional da Indústria - CNI com seus respectivos suplentes, a serem realizadas com antecedência máxima de 180 dias e mínima de 30 dias do término do mandato dos dirigentes em exercício, obedecendo às normas do Regulamento Eleitoral.

§ 2º - Serão consideradas extraordinárias as Assembleias Gerais que forem convocadas para deliberar sobre as seguintes matérias:

I - concessão de títulos de Presidente Emérito da FIESP;

II - recurso fundamentado no art. 24 do Regulamento Eleitoral, sobre o resultado de eleições;

III - sempre que, por iniciativa do Presidente da FIESP, da maioria da Diretoria, do Conselho Fiscal ou do Conselho de Representantes, entenderem ser conveniente ou necessária a sua realização, inclusive, quando for o caso, as hipóteses de apreciação de recursos a serem submetidos à Assembleia Geral;

IV - quando a maioria absoluta das delegações dos Sindicatos filiados quites e, em plena fruição dos seus direitos estatutários, vierem a requerer ao Presidente da FIESP a convocação de Assembleia Geral, especificando, pormenorizadamente, as razões do pedido, não podendo ser negada, sob pena de os próprios interessados convocarem-na após o decurso do prazo de trinta dias, contados da entrada da solicitação no protocolo da Entidade, caso nenhuma providência tenha sido tomada dentro desse prazo máximo.

§ 3º - As deliberações das Assembleias Gerais serão tomadas por maioria de votos dos filiados presentes, salvo nos casos em que for expressamente fixado outro quórum.

**Artigo 43** - Serão sempre tomadas por escrutínio secreto as deliberações da Assembleia Geral concernentes aos seguintes assuntos:

I - eleição para a Diretoria, o Conselho Fiscal e o Conselho de Representantes junto à Confederação Nacional da Indústria - CNI;

II - julgamento dos atos da Diretoria relativos a penalidades impostas aos associados.

**Parágrafo Único** - Nas eleições previstas no inciso I deste artigo, a presença mínima será a da maioria absoluta dos votos por categoria econômica estabelecidos no art. 1º destes Estatutos, na primeira convocação e maioria simples nas convocações posteriores.





## CAPÍTULO IX

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

**Artigo 44** - No caso de dissolução da FIESP, o que somente se dará por deliberação expressa da Assembleia Geral - para esse fim especificamente convocada e com a presença mínima de dois terços dos representantes dos filiados quites -, o seu patrimônio, pagas as dívidas legítimas decorrentes de sua responsabilidade, terá como destino uma entidade de classe representativa da indústria sem fins lucrativos, a critério exclusivo da Assembleia que aprovar a dissolução.

**Artigo 45** - Dentro da respectiva base territorial a FIESP, quando julgar oportuno, instituirá delegacias ou seções.

**Parágrafo Único** - A FIESP poderá prestar, às entidades sindicais representativas da indústria, os serviços e a colaboração que estiverem ao seu alcance, assim como contratar serviços específicos ou gerais com Sindicatos e entidades representativas da indústria.

**Artigo 46** - A FIESP abster-se-á de qualquer propaganda de ideias incompatíveis com os objetivos definidos nestes Estatutos e de candidaturas a cargos eletivos estranhos aos seus quadros administrativos.

**Artigo 47** - É vedado o exercício de cargos eletivos cumulativamente com os de funções diretivas ou empregos remunerados pela FIESP.

**Artigo 48** - É proibido à FIESP ceder, gratuita ou remuneradamente, sua sede a entidades de caráter político-partidário.

**Artigo 49** - Aos ex-Presidentes e industriais, não integrantes da Diretoria Executiva, cujos serviços prestados à Indústria forem considerados de excepcional relevância e que, na data da concessão, contarem com mais de sessenta e cinco anos de idade, poderá ser concedido o título de Presidente Emérito.

§ 1º - A proposta para esse título, devidamente justificada, será apresentada no mínimo por um terço dos Sindicatos filiados ao Conselho de Representantes que, em Assembleia Geral, deliberará sobre a proposta, devendo ela ser aprovada pela maioria dos votos dos presentes.

§ 2º - O Presidente da FIESP poderá convocar os Presidentes Eméritos para opinarem sobre assuntos específicos, considerados de alta relevância para a indústria e a economia do País.

§ 3º - Os agraciados com o título de Presidentes Eméritos e os ex-Presidentes terão assento a mesa principal em reuniões ou solenidades da Entidade.

§ 4º - Fica limitado a cinco o número de Presidentes Eméritos.

**Artigo 50** - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação de preceitos contidos em lei.

**Artigo 51** - A FIESP não distribuirá lucros ou bonificações a dirigentes, mantenedores ou filiados e não remunerará os ocupantes de cargos eletivos.

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo | SP  
Tel.: 11-3549.4499 | Fax: 11 3284.3611  
www.fiesp.com.br





**Artigo 52** - Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria da FIESP.

**Artigo 53** - Os presentes Estatutos entrarão em vigor na data de sua aprovação e somente poderão ser reformados por uma Assembleia para esse fim especialmente convocada, observadas as disposições contidas no artigo 41, somente sendo válida a deliberação tomada pela maioria dos Sindicatos filiados.

**CAPÍTULO X**

**DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

**Artigo 54** - As alterações aprovadas na Assembleia Geral Extraordinária realizada em 07 de dezembro de 2020, consolidadas nestes Estatutos, se aplicam desde o mandato vigente em curso.

**Artigo 55** - Aos Sindicatos filiados, na data da aprovação dos presentes Estatutos, ficam plenamente assegurados os direitos adquiridos na vigência dos anteriores Estatutos Sociais aprovados em 19/04/2005, inclusive aqueles que se referem ao direito de voto no Conselho de Representantes e nas Assembleias Gerais, em especial o direito de voto nas eleições da FIESP, salvo se o Sindicato filiado não satisfizer as exigências contidas no artigo 4º destes Estatutos.

**Paulo Antonio Skaf**  
Presidente da FIESP

**Luciana Nunes Freire**  
Advogada  
OAB/SP nº 136.022



CARTÓRIO DO 12º TABELIÃO DE NOTAS DE SÃO PAULO-SP  
Alameda Santos, 1.470 - São Paulo - SP - Cep 01418-100  
JOÃO ALBERTO GAUDENCI - TABELIÃO INTERINO - Tel. (11) 3549-2971

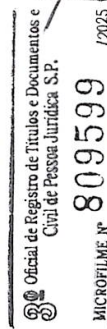
Reconheço por semelhança 01 firma sem valor econômico de PAULO ANTÔNIO SKAF e dou fé.  
\*\*\*\*\*  
Seio: S11042AC131119  
SAO PAULO, 17 de Dezembro de 2020. Hr. 13:29  
Em Testemunho da verdade. Vr. R\$6,45  
CLEBER GONCALVES - ESCRIVENTE





**ATA DE POSSE DA DIRETORIA DA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP (CNPJ: 62.225.933/0001-34), REALIZADA NO DIA 06 DE OUTUBRO DE 2025, ÀS 18H30, PARA CUMPRIR O MANDATO REFERENTE AO PERÍODO DE 01 DE JANEIRO DE 2026 A 31 DE DEZEMBRO DE 2029.**

Aos seis dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e cinco, às dezoito horas e trinta minutos, no Edifício-Sede da FIESP, na Avenida Paulista, 1313 - 15º andar, reuniu-se a Diretoria da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP para proceder, na forma legal e estatutária, a posse dos novos integrantes da Diretoria, do Conselho Fiscal com seus respectivos Suplentes, e dos Delegados Representantes junto à Confederação Nacional da Indústria – CNI com seus respectivos Suplentes, eleitos, em votação direta, em primeira convocação, no pleito realizado no dia quatro de agosto do ano de dois mil e vinte e cinco, para cumprir o mandato a ser exercido no período de 01 de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2029. Abrindo os trabalhos, o Sr. Josué Christiano Gomes da Silva, Presidente da Entidade, expôs os motivos da convocação, convidando o Sr. Vandermir Francesconi Júnior, 1º Diretor Secretário da FIESP, para secretariar os trabalhos. Em seguida, solicitou ao Sr. Secretário que procedesse a leitura dos nomes que integram a nova Diretoria, conforme qualificação anexa, a seguir relacionados: **Presidente:** Paulo Antonio Skaf - CPF: 674.083.628-00; **1º Vice-Presidente:** Rafael Cervone Netto - CPF: 099.930.448-81; **2º Vice-Presidente:** Dan Ioschpe - CPF: 439.240.690-34; **3º Vice-Presidente:** Marcelo Campos Ometto - CPF: 027.992.798-30; **Vice-Presidentes:** André Bier Gerdau Johannpeter - CPF: 404.841.220-53; André Luiz Pompéia Sturm - CPF: 090.801.088-55; Angelo Andrea Matarazzo - CPF: 007.524.538-82; Carlos Eduardo Pedrosa Auricchio - CPF: 116.525.448-44; Claudio Lourenço Lorenzetti - CPF: 989.387.898-53; Dagmar Oswaldo Cupaiolo - CPF: 030.297.948-49; Fabio Ermírio de Moraes - CPF: 083.358.948-25; Flávio Gurgel Rocha - CPF: 013.609.928-98; João Carlos Marchesan - CPF: 483.675.838-68; José Antonio Fernandes Martins - CPF: 004.207.600-59; José Carlos de Oliveira Lima - CPF: 609.021.918-53; José Romeu Ferraz Neto - CPF: 010.731.528-98; Márcio de Lima Leite - CPF: 639.263.936-53; Marcos Marinho Lutz - CPF: 147.274.178-12; Nelson Abrão Grunebaum - CPF: 022.587.308-72; Nelson Pereira dos Reis - CPF: 058.417.048-34; Nilton Torres de Bastos - CPF: 378.183.768-87; Roberto Ignacio Betancourt - CPF: 040.625.858-98; Ruy Salvari Baumer - CPF: 003.881.608-37; Salo Davi Seibel - CPF: 047.345.997-34; Wayner Machado da Silva - CPF: 406.036.528-91; **1º Diretor Secretário:** José Silvio Valdissera - CPF: 955.424.428-20; **2º Diretor Secretário:** Ronaldo Koloszuk Rodrigues - CPF: 165.158.728-01; **3º Diretor Secretário:** Manoel Canosa Miguez - CPF: 022.738.617-53; **1º Diretor Financeiro:** Jacyr da Silva Costa Filho - CPF: 012.252.758-57; **2º Diretor Financeiro:** Sylvio Araujo Gomide - CPF: 298.104.518-06; **3º Diretor Financeiro:** Pedro Guimarães Fernandes - CPF: 308.965.248-09; **Diretores:** Adriano Nogueira Zerbini - CPF: 286.678.878-89;



*[Handwritten signature]*





Alberto Pinheiro Marra - CPF: 287.799.756-15; Alex Sandro Santiago de Moraes - CPF: 215.914.518-17; Algemir Tonello - CPF: 584.140.458-04; Aliomar Nogueira Teixeira - CPF: 585.916.998-15; Allan Aires de Melo Cordeiro - CPF: 296.762.268-07; Amaury Pereira Dias Filho - CPF: 648.899.128-00; Antero Saraiva Junior - CPF: 661.535.818-20; Antonio Carlos Fiola Silva - CPF: 073.420.218-06; Antonio Pires Gomes - CPF: 253.845.578-26; Antonio Valter Trombeta - CPF: 592.888.258-00; Arcangelo Nigro Neto - CPF: 036.447.088-78; Carlos Alberto Cordeiro - CPF: 854.839.908-20; Carlos Frederico Queiroz de Aguiar - CPF: 004.170.977-27; Carlos Humberto Mendes de Carvalho - CPF: 015.210.638-34; Carlos Leinz Lazzaro - CPF: 082.263.688-39; Carlos Roberto Afonso Prudêncio - CPF: 059.164.138-07; Cássio Aparecido Moreira - CPF: 081.588.108-88; Christian Mattar Saigh - CPF: 039.316.058-09; Cláudio César de Gouveia Sahad - CPF: 093.459.898-38; Cláudio José de Góes - CPF: 055.745.858-71; Cristiane Valéria Prado Lopes - CPF: 269.796.618-84; Décio Augusto da Costa - CPF: 112.458.408-00; Delair Angelo Bolis - CPF: 812.150.029-04; Dimas de Melo Pimenta II - CPF: 070.374.738-04; Douver Gomes Martinho - CPF: 318.397.978-00; Edgar Solano Marreiros - CPF: 047.018.288-15; Elias Alves Lima - CPF: 997.482.237-87; Euclides Francisco Jutkoski - CPF: 017.307.348-47; Fábio Sato - CPF: 074.459.568-16; Felipe Nicolau Khoury - CPF: 290.241.398-05; Fernando Antonio Gomes Martins - CPF: 037.608.548-77; Fernando Antonio Segismundo Caffarena Celani - CPF: 132.054.598-06; Fernando Bueno - CPF: 950.558.518-72; Fernando Careli de Carvalho - CPF: 329.156.808-76; Geraldo Ribeiro do Valle Haenel - CPF: 025.672.888-72; Gilberto Neto Marianno - CPF: 034.948.458-91; Guilherme Meneghelli Oranges - CPF: 349.201.098-90; Hermes Soncini - CPF: 807.352.238-15; Humberto Cereser - CPF: 583.376.018-68; Itamar Lopes - CPF: 064.679.238-55; João Augusto Moliãne - CPF: 178.871.218-84; João Carlos Basilio da Silva - CPF: 038.109.178-34; João Sereno Lammel - CPF: 242.445.030-72; José Antonio Baggio - CPF: 282.815.608-78; José Villela de Andrade - CPF: 274.489.548-22; Laércio Barbosa - CPF: 071.515.188-62; Luís Antonio Paladini Júnior - CPF: 276.981.018-94; Luis Felipe Rodomonte de Souza - CPF: 337.956.748-59; Luiz Albert Kamilos - CPF: 044.619.238-43; Luiz Carlos Lózio - CPF: 028.938.978-00; Luiz Gustavo Burian - CPF: 323.077.888-08; Marcelo Cereser - CPF: 149.978.378-73; Márcio de Godoy Moreira - CPF: 137.486.398-05; Márcio Giusti - CPF: 029.970.298-72; Marco Antonio Barbieri - CPF: 843.183.338-68; Marco Antonio de Almeida - CPF: 715.346.018-72; Marcus Fraga Rodrigues - CPF: 074.614.217-00; Maria Doralice Angelo de Deus - CPF: 970.405.768-72; Mario Sergio Cutait - CPF: 011.723.178-95; Massimo Andrea Giavina-Bianchi - CPF: 563.323.868-00; Nelson Antônio Braido - CPF: 039.266.818-10; Nelson Augusto Mussolini - CPF: 007.986.128-86; Nelson Ferreira Dias - CPF: 013.784.968-09; Oswaldo Arouca Neto - CPF: 130.411.608-54; Patrício Taborda de Figueiredo - CPF: 901.306.267-91; Paulo Humberto Alves de Sousa - CPF: 661.200.636-68; Pedro Constantino Evangelinos - CPF: 687.891.658-53; Pedro Henrique Consorte de

Oficial de Registro de Títulos e Documentos e  
Civil de Pessoa Jurídica S.P.  
809599025  
MICROFILME Nº

Fiesp - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
Av. Paulista, 1313 | 01311-923 | São Paulo - SP  
Tel: (11) 3131-1000



03 DEZ. 2025

VALIDO SOMENTE COM SELO DE AUTENTICIDADE



Escritura  
Marcelo P.  
Alves  
Comarca  
12ª Tabelaria



Oficial de Registro de Títulos e Documentos e  
Civil de Pessoa Jurídica S.P.  
809599  
MICROFILME Nº  
/2025

Campos - CPF: 558.300.578-32; Pedro Isamu Mizutani - CPF: 023.236.298-08; Pedro Rinaldi de Oliveira Lima - CPF: 311.547.448-25; Pierre Alain Stauffenegger - CPF: 008.139.948-02; Renato Kenji Nakaya - CPF: 040.189.318-91; Riad Xavier Jauhar - CPF: 126.905.788-08; Ricardo Marques Coube - CPF: 825.755.768-49; Ricardo Martins - CPF: 013.012.108-89; Riccardo Gambarotto - CPF: 054.016.768-16; Roberto Kikuo Imai - CPF: 078.013.428-10; Roberto Saheli - CPF: 054.975.618-37; Rodrigo Cannaval - CPF: 216.411.928-28; Rodrigo Fernando Vila Nova de Moraes - CPF: 920.096.204-10; Rodrigo Junqueira dos Santos - CPF: 762.405.846-49; Rui Manuel Rodrigues Gonçalves - CPF: 003.434.288-57; Samir Nakad - CPF: 049.994.938-29; Sergio Gabriel Comprido - CPF: 129.587.058-46; Silvia Ribeiro de Aquino - CPF: 035.034.648-83; Stéfanos Anastassiadis - CPF: 059.106.848-68; Vandermir Francesconi Júnior - CPF: 150.396.548-12; Vicente Manzione - CPF: 527.552.828-00; Victor Villas Casaca - CPF: 352.491.558-20; Walter Gimenes Felix - CPF: 361.671.938-00; Wandyr Pedão Filho - CPF: 083.947.878-00; **Conselho Fiscal - Efetivos:** Aluísio Abdalla - CPF: 002.071.368-15; Antonio Carlos Henriques - CPF: 698.820.378-87; Antonio Carlos Teixeira Álvares - CPF: 330.085.408-30; **Conselho Fiscal - Suplentes:** Adriano Serino - CPF: 250.421.518-50; Rinaldo Dini - CPF: 035.941.308-00; Newton José Soares Cavalieri - CPF: 371.619.978-87; **Delegado Representante junto à CNI - Efetivos:** Paulo Antonio Skaf - CPF: 674.083.628-00; Humberto Barbato Neto - CPF: 698.267.228-04; **Delegado Representante junto à CNI - Suplentes:** Gino Paulucci Junior - CPF: 798.675.378-15; Carlos Erane de Aguiar - CPF: 042.148.977-49. A seguir, o Sr. Presidente declarou que tomou posse a nova Diretoria, o Conselho Fiscal com seus respectivos Suplentes, e os Delegados Representantes junto à Confederação Nacional da Indústria – CNI com seus respectivos Suplentes, para o mandato a ser exercido no período de 01 de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2029, conforme o disposto no Artigo 30 do Regulamento Eleitoral da FIESP e Termos de Posse assinados, franqueou a palavra aos presentes e, como ninguém quis fazer uso da palavra, agradeceu a presença de todos e, considerando terem sido cumpridos os objetivos da reunião, deu-a por encerrada determinando que fosse lavrada, para os devidos fins e efeitos, a presente ata que vai assinada pelo Presidente e pelo Secretário dos trabalhos. São Paulo, 06 de outubro de 2025.

  
Jostué Christiano Gomes da Silva  
Presidente

  
Vandermir Francesconi Júnior  
Secretário

12º

12ª TABELA DE NOTAS DA COMARCA DA CAPITAL  
Al. Santos, 1470 - São Paulo - SP  
AUTENTICAÇÃO - Autentico a presente  
cópia reprográfica extraída nestas notas,  
conforme original apresentado. dou fé.

03 DEZ 2025  
SOMENTE COM PELO DE AUTENTICIDADE  
Indústrias do Estado de São Paulo  
311.921 | São Paulo |  
11.3284.3611  
MARCOS ANTONIO DA SILVA DOS SANTOS  
ESCRITAMENTE AUTORIZADO  
CÓPIAS CONTRIB. P/VERBAS - R\$ 5,00



# A ampliação do diferencial tributário da Zona Franca de Manaus na Reforma Tributária - Estimativa de impacto na economia dos demais Estados

Decomtec  
Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP

Abril de 2026

DEPARTAMENTO DE  
COMPETITIVIDADE E TECNOLOGIA

1



Assinado eletronicamente por: FABIO SEMERARO JORDY - 11/05/2026 16:54:17

<https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26051116442078100002171461125>

Número do documento: 26051116442078100002171461125

Num. 2255930256 - Pág. 1

A despeito da Emenda Constitucional nº 132/2023, que estabeleceu a Reforma Tributária, ter determinado a **manutenção do diferencial tributário** da produção na Zona Franca de Manaus, a Lei Complementar 214/2025, que regulamentou os novos tributos, foi **aprovada com mecanismos que resultam na ampliação desse diferencial**



Essa crítica é explicada, **principalmente**, pelo fato de que os percentuais do cálculo do crédito presumido do IBS nas operações da ZFM, determinados no § 1º do art. 450 da LC 214/2025, **foram estabelecidos SEM considerar os incentivos do ICMS concedidos pelos demais Estados (DE).**

Ao não serem computados, aumenta-se o diferencial tributário – pois aumenta a carga efetiva dos demais Estados – **deixando de refletir o diferencial de fato existente**, favorecendo o tratamento tributário da ZFM.

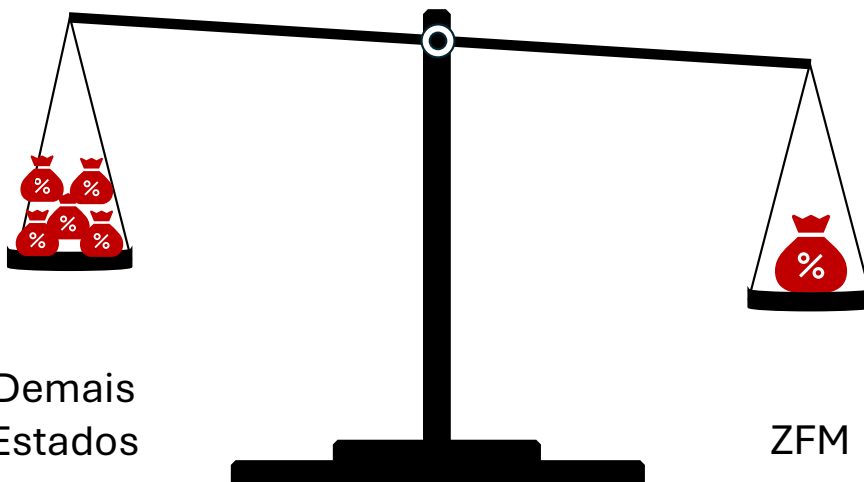


## Diferencial tributário **atual**: Demais Estados vs. ZFM

≠ ATUAL



Tratamento do ICMS

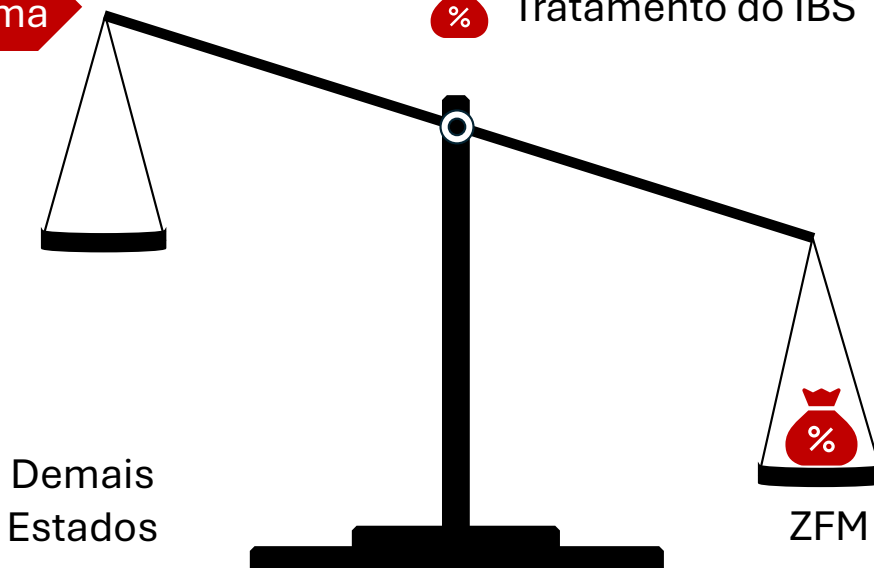


## Diferencial tributário pós Reforma Tributária: DE vs ZFM

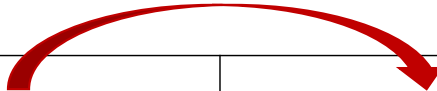
≠ pós Reforma



Tratamento do IBS



A incorporação integral do incentivo estadual atual do ICMS da ZFM **sem considerar os incentivos dos demais Estados** no tratamento do IBS para a ZFM amplia o diferencial tributário da produção da região



| ICMS  | IBS   |
|---|---|
| <p>Lei Estadual nº 2.826/2003 – AM<br/>Decreto nº 47.727, de 05 de julho de 2023<br/>Crédito Estímulo<br/>Nas vendas: crédito estímulo sobre o valor do ICMS devido na operação, nos seguintes percentuais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 55% bens de consumo</li> <li>• 75% bens de capital</li> <li>• 90,25 bens intermediários</li> <li>• 100% bens de informática</li> </ul> | <p>LC 214/2025<br/>Art. 450. São concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS (...)</p> <p>§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o caput será calculado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre o saldo devedor do IBS (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 55% bens do consumo final</li> <li>• 75% bens de capital</li> <li>• 90,25% bens intermediários</li> <li>• 100% bens de informática</li> </ul> |



O total de incentivos do ICMS concedidos por todos os Estados e para todos os setores em 2023\*, excluso o Estado do Amazonas, foi de R\$ 211,4 bilhões, o equivalente a 31% da receita do imposto no mesmo ano.

Trata-se, portanto, de um elevado volume de incentivo que resulta em um menor nível de carga tributária e em um menor diferencial tributário entre os Estados.

(\*) Nota Técnica Febrafite: Benefícios fiscais do ICMS: evolução e impacto sobre desenvolvimento econômico. Abril de 2023



Desse modo, se os incentivos dos demais Estados fossem computados, os percentuais aplicados no cálculo do crédito presumido do IBS nas operações da ZFM seriam menores dos que os percentuais estabelecidos na LC 214/2025



Quanto maior o incentivo atual do ICMS concedido pelos Estados, maior tende a ser o aumento do diferencial tributário da ZFM na vigência integral do IBS.

- Por exemplo: o crédito presumido do ICMS nas aquisições e vendas pela indústria de produtos de informática concedido pelo Estado de São Paulo (Decreto Nº 51.624, de 28 de fevereiro de 2007)
- O incentivo estabelece maior equidade da carga efetiva de ICMS do produtor paulista com a carga do mesmo tributo do produtor da ZFM
- Porém, ao não computar esse incentivo, o diferencial tributário é elevado, favorecendo o setor na ZFM.



Como forma de atestar a crítica, foi realizada estimativa\* do diferencial tributário atual e o diferencial tributário pós Reforma Tributária, considerando os incentivos atuais concedidos pelo Estado de São Paulo

Notas: (\*) ver Anexo I



A estimativa demonstra que **o diferencial tributário atual é ampliado em 10%**, em média, dentro do novo sistema tributário (excluído bens de informática)  
 Para **produtos de informática**, a ampliação do diferencial tributário é significativo, cerca de **4x o diferencial atual**

| <b>Categoria</b>    | <b>Diferencial ATUAL*</b> | <b>Diferencial NOVO sistema tributário**</b> | <b>Aumento do diferencial tributário</b> |
|---------------------|---------------------------|--|--|
| Bens de Consumo     | 18,9%                     | 20,4%  | +8,1%<br>+1,5 pontos percentuais         |
| Bens Intermediários | 28,4%                     | 30,8%  | +8,4%<br>+2,4 pontos percentuais         |
| Bens de Capital     | 19,7%                     | 22,0%  | +11,7%<br>+2,3 pontos percentuais        |
| Bens de Informática | 3,9%                      | 16,5%  | +419%<br>+12,6 pontos percentuais        |

Notas: (\*) ver Anexo I



PORTANTO, por não considerar o nível de incentivo dos demais Estados na determinação dos percentuais aplicados no cálculo do crédito presumido do IBS para as operações da ZFM, regulamentados na LC 224/2025, há uma **ampliação do diferencial tributário da região** na vigência integral do IBS



A ampliação do atual diferencial tributário da ZFM em relação às demais regiões do país aumenta a sua vantagem tributária

**A indústria de informática e de eletroeletrônicos, que atualmente têm produção representativa na ZFM e que sofre o maior aumento de diferencial tributário, tendem a transferir parte ou a totalidade do restante da produção do país para região, pois já possui regulação (PPB), estrutura e capacidade produtiva mais adequada para absorção dessa transferência**



Setores com maior aumento no diferencial tributário e com produção atualmente relevante na ZFM

| Subsetor  | % da produção nacional do setor na ZFM |
|---|--|
| <b>Bens de Informática</b>                              |  |
| Fabr. de componentes eletrônicos                        | 53,6%                                  |
| Fabr. de equip. transmissores de comunicação            | 36,0%                                  |
| Fabr. de equipamentos de informática e periféricos      | 13,8%                                  |
| <b>Bens eletroeletrônicos</b>                           |  |
| Fabr. de aparelhos de recepção e gravação áudio e vídeo | 91,6%                                  |
| Fabr. de cronômetros e relógios                         | 87,6%                                  |
| Fabr. de aparelhos e equip. de ar condicionado          | 53,7%                                  |
| Fabr. pilhas, baterias, exceto para veíc. Automotores   | 40,0%                                  |



Setores em que o aumento do diferencial tributário não é tão significativo e que apresentam menor parcela de produção na ZFM poderão transferir parte da produção com o objetivo de ganho de vantagem tributária e de mercado em relação aos concorrentes que não têm capacidade de se alocar na região.

Por exemplo, a indústria de bicicletas, de autopeças, produtos plásticos, entre outros



Setores com pequeno aumento no diferencial tributário e com produção na ZFM

| Subsetor  | % da produção nacional do setor na ZFM |
|---|--|
| <b>Diversos</b>   |  |
| Fabr. de motocicletas                                   | 98,3%                                  |
| Fabr. de artigos de joalheria, bijuteria e semelhantes  | 60,9%                                  |
| Fabr. de artigos de cutelaria                           | 44,2%                                  |
| Fabr. de bicicletas e triciclos não motorizados         | 13,1%                                  |
| Fabr. peças e acess. para os sist. marcha e transmissão | 12,4%                                  |
| Fabr. de embalagens de material plástico                | 11,2%                                  |
| Fabr. de equip. e aparelhos elétricos não especificados | 9,2%                                   |
| Produção de tubos de aço com costura                    | 8,3%                                   |
| Fabr. de resinas termoplásticas                         | 6,9%                                   |
| Fabr. de máquinas e equip. uso geral não especificados  | 6,3%                                   |
| Fabr. artefatos de material plástico não especificados  | 5,5%                                   |



## ESTIMATIVA DE IMPACTO ECONÔMICO PARA OS DEMAIS ESTADOS (DE) DO PAÍS

### Cenário POTENCIAL

- Potencial de impacto com a **transferência de 100%\* da produção dos DE para a ZFM** de todos os setores que atualmente possuem 5% ou mais de produção concentrada na ZFM
- **Perda** gerada pelo impacto direto e indireto (ver Anexo II):
  - R\$ 633,5 bilhões em produção, equivalente a 3,5% do total dos DE
  - R\$ 208,8 bilhões em PIB, equivalente a 2,1% do PIB total dos DE
  - 1,9 milhão de empregos formais, 3,2% do total dos DE
  - R\$ 88,36 bilhões em massa salarial, 3,5% do total dos DE
  - R\$ 38,7 bilhões em receita de ICMS e ISS, 4,7% do total dos DE

(\*) Como cenário limite, foi assumido a transferência total da produção dos setores que atualmente possuem 5% ou mais da produção nacional na ZFM, exceto aqueles em que o fator locacional é barreira de transferência, como alimentos e bebidas.

Detalhamento, ver Anexo II



## ESTIMATIVA DE IMPACTO GANHO ECONÔMICO PARA A ZONA FRANCA DE MANAUS

- A **transferência da produção dos demais Estados para a ZFM, devido ao aumento do diferencial tributário da região**, pode gerar diretamente para a região **ganhos** de:
  - R\$ 311,2 bilhões em produção industrial, equivalente a 174% a produção industrial atual da ZFM (ver Anexo III)
  - R\$ 83,9 bilhões em PIB industrial, equivalente a 173% o PIB industrial atual da região
  - 733 mil postos de trabalho no setor industrial, equivalente a 4,5 vezes o número atual de emprego do setor na região
  - R\$ 35,5 bilhões em massa salarial, equivalente a 3,5 vezes o total atual gerado pelo setor na região
- Há uma **perda de R\$ 23,4 bilhões em receita de IBS** (ICMS e ISS), dado pelo incentivo maior da região, elevando a alíquota de equilíbrio do imposto
  - A redução de arrecadação dos novos tributos na região deverá ser considerada na fixação das alíquotas de referência do IBS e da CBS (art. 456 da LC 214/2025)



## NOTAS GERAIS SOBRE A ZONA FRANCA DE MANAUS

- Estabelecida pelo Decreto-Lei nº 288/1967
- Vigente até 2073
- R\$ 31,3 bilhões de renúncia tributária federal em 2025, equivalente a 0,25% do PIB
  
- Relação Renúncia ZFM vs. Trabalhadores empregados na indústria da ZFM
  - R\$ 196,8 mil/ano
  - 3x o salário anual pago pelo setor (R\$ 196,8 mil vs R\$ 62,1 mil)
  
- A indústria da ZFM:
  - emprega 159 mil trabalhadores
  - paga R\$ 10 bilhões em massa salarial/ano
  - equivalente a salário médio anual de R\$ 62,1 mil



## SÍNTESE

- Pelo fato de não ter considerado o nível atual de incentivo do ICMS concedido pelos Estados, os percentuais aplicados para cálculo do crédito presumido do IBS nas operações da ZFM, estabelecidos no § 1º do art. 450 da LC 214/2025, aumenta o diferencial tributário da região em relação aos demais Estados, ferindo a determinação constitucional de manutenção desse diferencial, conforme a EC 132/2023.
- Se mantidos como está, há risco de transferência de produção para a ZFM – atraída pela ampliação do diferencial tributário – promovendo perda significativa de produção, emprego, renda e receita tributária (com os novos tributos) pelos demais Estados.



## ANEXOS



## ANEXO I

Notas da metodologia adotada para estimativa do diferencial tributário atual e pós reforma tributária

- Para o diferencial tributário atual, foi considerando o nível de incentivo do ICMS concedido pelo Estado de São Paulo para os setores da indústria de transformação – pois a Secretaria da Fazenda do Estado disponibiliza dados com melhor detalhamento para a simulação – e demais parâmetros e regras de incidência dos atuais tributos.
- Para o diferencial no pós Reforma Tributária, foram consideradas as regras de incidência dos novos tributos, incluindo o tratamento para as operações das ZFM por categoria de produto.
- O diferencial atual representa a média, considerando empresas do regime não cumulativo do PIS/Cofins e a alíquota média do IPI para cada categoria de produto. Comparativo para produtos similares com entrega e comercialização no Estado de São Paulo.
- Assumindo alíquota estimada de 9,9% para CBS e 18,7% para o IBS, totalizando em 28,6%.



## ANEXO II – Estimativa de perda econômica dos Demais Estados

| <b>Fator econômico 2025</b>    | <b>Risco direto Ind. de Transf. (a)</b> | <b>% da Ind. de Transf. dos DE</b> | <b>Efeito indireto Todos os setores econômicos (b)</b> | <b>Risco potencial Todos os setores econômicos (c = a+b)</b> | <b>Em % do total da economia dos DE</b> |
|--------------------------------|---|------------------------------------|--|--|---|
| Produção – R\$ bi              | R\$ 311,18                              | 5,77%                              | R\$ 322,36   | <b>R\$ 633,55</b>  | <b>3,48%</b>                            |
| PIB – R\$ bi                   | R\$ 83,97                               | 5,74%                              | R\$ 125,02   | <b>R\$ 208,99</b>  | <b>2,13%</b>                            |
| Emprego – mil                  | 733,7                                   | 7,19%                              | 1.173,5  | <b>1.907,2</b>   | <b>3,19%</b>                            |
| Renda do emprego – R\$ bi      | R\$ 35,51                               | 6,73%                              | R\$ 52,86  | <b>R\$ 88,36</b>   | <b>3,54%</b>                            |
| Receita de ICMS e ISS – R\$ bi | R\$ 23,44                               | 4,28%                              | R\$ 15,28  | <b>R\$ 38,72</b>   | <b>4,74%</b>                            |



## ANEXO II – Estimativa de ganho econômico da Zona Franca de Manaus

| <b>Fator econômico 2025</b>    | <b>AM ATUAL (a)</b> | <b>% ATUAL da AM na Ind. de Transf. BR</b> | <b>GANHO da AM Ind. de Transfor. (b)</b> | <b>GANHO % (b/a)</b> | <b>Part. da AM na Ind. Transf. BR Pós Reforma</b> |
|--------------------------------|---------------------|--|--|----------------------|---|
| Produção – R\$ bi              | R\$ 178,47          | <b>3,20%</b>                               | R\$ 311,18                               | 174,36%              | <b>8,79%</b>                                      |
| PIB – R\$ bi                   | R\$ 48,40           | <b>3,20%</b>                               | R\$ 83,97                                | 173,51%              | <b>8,76%</b>                                      |
| Emprego – mil                  | 156,4               | <b>1,51%</b>                               | 733,7                                    | 469,22%              | <b>8,59%</b>                                      |
| Renda do emprego – R\$ bi      | R\$ 10,03           | <b>1,86%</b>                               | R\$ 35,51                                | 354,01%              | <b>8,59%</b>                                      |
| Receita de ICMS e ISS – R\$ bi | -                   | -  | <b>-R\$ 23,44</b>                        |                      |   |



EURICO SANTI  
ADVOGADOS

## PARECER JURÍDICO

CONSULENTE

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA - ABINEE



### OBJETO

Reforma Tributária. Zona Franca de Manaus. A inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25. Crédito presumido. Porcentagem fixa. Violação aos artigos 40 e 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Manutenção, em caráter geral, do diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus. Lei n. 8.248/91 (Lei de Informática). Lei n. 8.387/91. Equilíbrio competitivo. Incentivo à tecnologia em todo o território nacional, independentemente do local de produção do bem. Violação à legalidade, à igualdade, à livre concorrência, à neutralidade e ao pacto federativo.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

## **SUMÁRIO**

§ 1. Resumo Executivo. § 2. A Consulta § 3. O Parecer. § 3.1. O contexto histórico-legislativo dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus. § 3.2. A violação aos artigos 40 e 92-B do ADCT pela instituição de novo benefício fiscal. § 3.3. A violação à igualdade. § 3.4. A violação à livre concorrência. § 3.5. A violação à neutralidade. § 3.6. A violação ao pacto federativo. § 4. Dez conclusões institucionais

### **§ 1. RESUMO EXECUTIVO**

A não cumulatividade e a neutralidade são os mais poderosos incentivos fiscais da Reforma Tributária, pois desoneram completamente todo o setor produtivo. No Sistema CBS/ICBS o ônus econômico é exclusivamente dos 212 milhões de brasileiros que sofreram de forma direta e informada a carga tributária da CBS e do IBS.

Imunidade, não incidência, isenção e créditos presumidos são carcaças inerentes ao modelo de tributação indireta do ISS/ICMS/IPI/PIS/COFINS. Eles perdem funcionalidade e sentido no novo design do Sistema CBS/IBS.

Os quatro pilares que garantem a efetivação da não-cumulatividade plena do Sistema CBS/IBS são:

1. Existência do Comitê Gestor para reter os créditos e não permitir que entre no tesouro;
2. Legislação com crédito amplo;
3. Direito a crédito vinculado ao pagamento;
4. Devolução rápida dos créditos acumulados (45 dias).

Imunidade, não incidência, isenção interrompem a cadeia e criam cumulatividade. A ideia de crédito presumido é incompatível com o novo modelo do direito ao crédito vinculado ao pagamento (artigo 47 da Lei Complementar n. 214/25).



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

O crédito presumido confronta a não-cumulatividade. Sem devolução imediata e em dinheiro dos créditos do adquirente fica comprometida a não-cumulatividade.

Ao crédito presumido poder-se-ia garantir apenas direito ao crédito presumido, restituição em dinheiro presumida, enfim, não-cumulatividade presumida e, portanto, fictícia.

Não há texto sem contexto.<sup>1</sup>

O novo Sistema CBS/IBS estabelece que além dos textos legais é relevante analisar as enunciações enunciadas que fundamentaram os textos da Emenda Constitucional n. 132/23 e das respectivas leis.

Além disso, é importante destacar 4 objetivos políticos e econômicos da Reforma Tributária *ex vi* a Nota Técnica do CCiF n. 1/2015:

EFICIÊNCIA ECONÔMICA NACIONAL (AUMENTO DA PRODUTIVIDADE): Refere-se à capacidade de utilizar seus recursos disponíveis – como trabalho, capital, tecnologia e recursos naturais de forma a maximizar a produção de bens e serviços de maneira eficiente, ou seja, com o menor custo possível e sem desperdícios. No Brasil, significa melhorias na produtividade, inovação, infraestrutura e políticas públicas que otimizem o uso dos recursos nacionais.

DESONERAR COMPLETAMENTE O SETOR PRODUTIVO DOS TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO: Quem paga CBS/IBS são 212 milhões de brasileiros que consomem bens e serviços no destino. Ou seja, o Sistema CBS/IBS NÃO ONERA A ATIVIDADE PRODUTIVA. O princípio da SIMPLICIDADE garante SEGURANÇA JURÍDICA e respeito ao “Clube de privilegiados inscritos no sistema CBS/IBS”: as empresas aparecem juridicamente como contribuintes por ficção exigida

---

<sup>1</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Reforma Tributária: Gênese e Análise da EC 132/23 e da LC 214/25**. São Paulo: Thomson Reuters, 2025; SANTI, Eurico Marcos Diniz de. (Coord.). **Análise e Comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC 132/2023 e LC 214/25**. São Paulo: JusPodivm, 2025.



### **Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

pela técnica do modelo IVA, mas a não-cumulatividade plena com devolução imediata de créditos acumulados (45 dias para contribuintes em conformidade) garante a **DESONERAÇÃO COMPLETA** do setor produtivo de CBS/IBS. Quem paga CBS/IBS é o consumidor final, pessoa física e eleitor, que consome bens e serviços no destino.

**EXERCÍCIO DA CIDADANIA FISCAL COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DO CONTROLE DA CARGA TRIBUTÁRIA:** o consumidor final e eleitor restará empoderado para discutir a alíquota padrão que incidirá nos respectivos territórios da União, dos Estados e Municípios, mediante lei ordinária federal, estadual e municipal.

**O SISTEMA CBS/IBS EMPODERA O CONTRIBUINTE ECÔNOMICO** (212 milhões de brasileiros): o tema da tributação sobre o consumo se tornará tema central nas eleições federais, estaduais e municipais, funcionando como eficiente trava política para o aumento da carga tributária sobre o consumo. O princípio da **TRANSPARENCIA** exige que documento único (Nfe) informe o consumidor da carga tributária das três esferas federativas, induzindo o cidadão-eleitor a participar do debate sobre a qualidade dos serviços públicos e o orçamento público.

Contudo, sistema econômico, sistema político e sistema jurídico devem ser considerados como sistemas independentes e que têm lógicas próprias, valores próprios e códigos próprios, conforme ensina a Teoria dos Sistemas (Niklas Luhmann<sup>2</sup> e Marcelo Neves<sup>3</sup>). Comunicação entre tais sistemas ocorre através de cópulas estruturais devidamente institucionalizadas pelos respectivos sistemas: a Política e a Economia entram para o Direito através dos códigos próprios institucionais

---

<sup>2</sup> LUHMANN, Niklas. **Law as a Social System**. Translated by Klaus Ziegert. Edited by Fatima Kastner, Richard Nobles, David Schiff, and Rosamund Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2008.

<sup>3</sup> NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: Uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

específicos do Direito, tais como validade, vigência, eficácia legal, legalidade e constitucionalidade.

Perspectivas econômicas e estudos econômicos podem influenciar e, de fato, influenciaram as definições jurídicas da Emenda Constitucional n. 132/23 e da Lei Complementar n. 214/25. Contudo, a partir da vigência das normas previstas nesses diplomas legais, adentramos no reino do Direito, onde impera a dogmática jurídica.

A eficácia social do Direito sobre a Economia tão somente será conhecida após a efetiva vigência do novo sistema tributário sobre o mundo real. É impossível, mesmo para a Economia, prever o futuro sem a experiência concreta da relação entre o novo sistema tributário e a economia brasileira.

Conforme as lições de Luiz Guilherme Piva, em “O Economista Infinito”, embora economistas amem fazer previsões, eles erram:

[O Teorema do Macaco Infinito de Émile Borel], de 1913, diz que um macaco, batucando aleatoriamente num teclado por um tempo infinito, tem probabilidade maior do que zero de produzir as obras completas de William Shakespeare. O curioso é que, recentemente, estudiosos afirmaram ter demonstrado, por meio de modelo matemático (veja só!), que isso jamais ocorreria antes do fim do Universo. Teríamos apenas a barulheira infinita da digitação.

Daí que, analogamente, não teríamos nem a previsão da sequência correta do PIB do Brasil nos próximos dez anos, o que torna tal profusão de modelos econométricos uma história “cheia de som e fúria e vazia de significado”.

Isso porque, advertem Hirschman e Krugman, “há mais coisas no céu e na terra” do que supõem muitos dos economistas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> PIVA, Luiz Guilherme. Opinião. O economista infinito: tal profusão de modelos econométricos, para gerar cenários precisos da realidade futura, é histórica ‘cheia de som



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Portanto, a Economia pode informar e influenciar as definições e diretivas do Direito, contudo, a partir da vigência do Direito, o que importa é a interpretação segundo os critérios relevantes juridicamente definidos na lei e na Constituição. E nesse processo de interpretação do Direito, estudos econômicos tornam-se relevantes tão apenas como constituintes de fatos relevantes à medida que se subsomem aos critérios juridicamente relevantes definidos pelo Direito. Aliás, o direito positivo existe para superar a subjetividade das premissas econômicas subjetivas e sistemas morais sempre subjetivos.

**§ 2. A CONSULTA**

A Consulente é sociedade civil sem fins lucrativos que representa os setores elétrico e eletrônico de todo o país. Diante da Reforma Tributária, a Consulente passou a estudar os impactos da nova legislação sobre seus setores, vindo a se deparar com normas que acredita serem inconstitucionais.

Nesse sentido, ao instituir o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, a Lei Complementar n. 214/25 dedicou um capítulo específico à tributação da Zona Franca de Manaus (Capítulo I do Título I do Livro III). Conforme o artigo 439 da referida lei, “os benefícios relativos à Zona Franca de Manaus estabelecidos neste Capítulo aplicam-se até a data estabelecida pelo art. 92-A do ADCT [qual seja, 2073]”. Tais benefícios englobam, entre outras coisas, a suspensão de incidência, a concessão de crédito presumido e a redução à zero da alíquota de IBS e CBS em operações específicas realizadas por indústria incentivada, que consiste na “pessoa jurídica contribuinte do IBS e da CBS e habilitada na forma do art. 442 desta Lei Complementar para fruição de benefícios fiscais na industrialização de bens na Zona Franca de Manaus, exceto aqueles de que trata o art. 441 desta Lei Complementar.” (artigo 440, inciso II, da Lei Complementar n. 214/25).

---

e fúria e vazia de significado’. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2025/04/o-economista-infinito.shtml>. Acesso em 27.10.2025.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Sob a perspectiva da Consulente, chamou-lhe a atenção a previsão contida no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que, de um lado, concedeu à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional, inclusive para a própria Zona Franca de Manaus, bem material produzido pela indústria incentivada nessa área nos termos do projeto econômico aprovado, e, do outro, excetuou do referido benefício as operações atinentes à aquisição de bem material industrializado de origem nacional contemplado pela redução a zero da alíquota do IBS. O dispositivo encontra-se assim redigido:

Art. 450. Ficam concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional, inclusive para a própria Zona Franca de Manaus, bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 447 desta Lei Complementar.

§ 1º O crédito presumido de IBS de que trata o caput será calculado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre o saldo devedor do IBS no período de apuração:

- I - 55% (cinquenta e cinco por cento) para bens de consumo final;
- II - 75% (setenta e cinco por cento) para bens de capital;
- III - 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) para bens intermediários; e
- IV - 100% (cem por cento) para bens de informática e para os produtos que a legislação do Estado do Amazonas, até 31 de dezembro de 2023, estabeleceu crédito estímulo de ICMS neste percentual.

§ 2º O crédito presumido de CBS de que trata o caput será calculado mediante aplicação dos seguintes percentuais sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo:

- I - 6% (seis por cento) na venda de produtos, nos termos do art. 454 desta Lei Complementar; ou
- II - 2% (dois por cento) nos demais casos.

§ 3º O disposto no caput não se aplica a operações:

- I - não sujeitas à incidência ou contempladas por hipóteses de isenção, alíquota zero, suspensão ou diferimento do IBS e da CBS; e



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

II - com bens não contemplados pelo regime favorecido da Zona Franca de Manaus, previstos no art. 441 desta Lei Complementar.

§ 4º Aos adquirentes dos bens de que trata o caput sujeitos ao regime regular do IBS e da CBS, é garantida a apropriação e a utilização integral dos créditos relativos ao IBS e à CBS pelo valor dos referidos tributos incidentes sobre a operação registrados em documento fiscal idôneo, observadas as regras previstas nos arts. 47 a 56 desta Lei Complementar.

§ 5º No caso de vendas para a União em que as alíquotas do IBS estejam sujeitas à redução de que trata a alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 473, poderá ser apropriado o crédito presumido de IBS de que trata o § 1º deste artigo, considerando-se, exclusivamente para fins do cálculo do referido crédito presumido, a apuração de saldo devedor de IBS com base nas alíquotas que seriam aplicáveis à operação caso não houvesse a redução a zero.

Como a mera leitura dos §§ 1º e 2º do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 revela, o legislador concedeu crédito presumido de IBS e CBS em patamares fixos no tempo relativamente às operações que destinem ao território nacional bens materiais produzidos por indústria incentivada. Relativamente ao IBS, os créditos presumidos são de 55% (cinquenta e cinco por cento) para bens de consumo final, 75% (setenta e cinco por cento) para bens de capital, 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) para bens intermediários e 100% (cem por cento) para bens de informática e para os produtos que a legislação do Estado do Amazonas estabeleceu crédito estímulo de ICMS neste percentual. Relativamente à CBS, os créditos presumidos são de 6% (seis por cento) na venda de produtos e 2% (dois por cento) nos demais casos.

Na visão da Consulente, a concessão de tais créditos presumidos em patamares fixos no tempo é incompatível com a Constituição Federal, na medida em que não representa necessariamente os valores necessários à manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus assegurado pela Constituição.

Nesse sentido, a Consulente aponta que não há qualquer forma segura que permita avaliar se os patamares fixos previstos nos §§ 1º e 2º do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 estão corretos. Tais



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

patamares podem ter sido fixados em valor aquém do necessário para manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, ou mesmo, em sentido diametralmente oposto, em valor além do necessário para manutenção do diferencial competitivo da região. Seja porque o legislador não considerou os estímulos fiscais e financeiros concedidos pela legislação federal ou mesmo pelos demais Estados aos bens dos setores elétrico e eletrônico, seja porque não há um estudo seguro que confirme a correção em concreto das porcentagens de crédito presumido da Lei Complementar, não há informações suficientes para avaliar a correção e aptidão dos créditos presumidos previstos no referido diploma normativo para a manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus.

Nesse ponto, vale destacar que muito embora os relatórios do Senador Eduardo Braga e do Deputado Reginaldo Lopes tragam considerações genéricas sobre a Zona Franca de Manaus e os estímulos a serem mantidos para a região, não há nos fundamentos efetivos dos relatórios menção explícita ao estudo que serviu de fundamento para a fixação das porcentagens de crédito presumido de IBS e CBS listadas nos § 1º e § 2º do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/2025.

No Relatório Legislativo elaborado pelo Senador Eduardo Braga, apresentado em dezembro de 2024 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, consignou que o PLP n. 68/2024, convertido na Lei Complementar n. 214/25, teria o dever de “manter o diferencial competitivo assegurado à ZFM”, ou seja, os benefícios conferidos à região deveriam apenas reproduzir os vigentes relativos aos tributos extintos (“O fato é que a reforma tributária impôs o debate sobre o desenho da ZFM. Não obstante, as balizas foram dadas pela EC nº 132, de 2023, e o novel art. 92-B do ADCT: o PLP nº 68, de 2024, tem o dever de manter o diferencial competitivo assegurado à ZFM nos níveis estabelecidos pela legislação tributária relativa aos tributos que serão extintos. Esse é o Norte que nos guiou nessa importante tarefa.”). Contudo, não há no relatório qualquer indicação dos documentos que serviram de fundamento para a fixação das porcentagens previstas no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Relatório Legislativo do Senador Eduardo Braga, apresentado em 09.12.2024, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. p. 44. Disponível em:



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Já no Parecer de Plenário apresentado em julho de 2024 pelo Deputado Reginaldo Lopes, há o reconhecimento de que o IPI será mantido para servir como diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus (“*O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi mantido apenas para servir de diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus e terá suas alíquotas reduzidas a zero para quase todos os produtos, como exposto adiante*”), e menção genérica aos demais estímulos concedidos à região (“*Nesse contexto, o PLP trouxe os seguintes benefícios fiscais para a ZFM (arts. 424 a 438 e 449 a 450): [...].*”).<sup>6</sup>

Essas considerações são relevantes porque ainda que as porcentagens referidas na Lei Complementar possam ser eventualmente reconduzidas a alguma das apresentações das diversas audiências públicas que fazem parte do processo democrático de manifestação livre da sociedade, não há como se afirmar que tais apresentações guardam relação necessária com o texto final. Assim, a título meramente ilustrativo, muito embora o estudo de Thomaz Nogueira apresentado na audiência da CCJ do Senado (19/11/2024) pudesse ser eventualmente referido como um dos fundamentos do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, não há nos fundamentos efetivos dos Relatórios legislativos menção explícita a ele. Dessa forma, não se pode presumir que referido estudo serve como o suporte técnico do texto legal.

Ademais, para a Consulente, o fato de que os créditos presumidos concedidos pela Lei Complementar n. 214/25 são constantes no tempo, isto é, não admitem qualquer variação, revela sua inaptidão para assegurar a manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus diante da sua impossibilidade de adaptação a eventuais alterações fáticas (por exemplo, mudanças de legislação com impacto tributário).

---

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164914>. Acesso em 27.10.2025.

<sup>6</sup> PPP1 CEURG. Parecer Proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG), pela Comissão Especial, que conclui pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLP n° 68, de 2024; e, no mérito, pela aprovação do PLP n° 68, de 2024, na forma do Substitutivo apresentado. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_pareceres\\_substitutivos\\_votos?idProposicao=2430143](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2430143). Acesso em 27.10.2025.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Por fim, vale destacar que quando das discussões do Projeto de Lei Complementar n. 108/24 no Senado Federal, o Senador Eduardo Braga apresentou uma proposta que modificava o dispositivo ora controvertido e nele incluía o § 6º. Assim o seguinte teor da proposta:

Art. 450. Ficam concedidos à indústria incentivada na Zona Franca de Manaus créditos presumidos de IBS e de CBS relativos à operação que destine ao território nacional, inclusive para a própria Zona Franca de Manaus, bem material produzido pela própria indústria incentivada na referida área nos termos do projeto econômico aprovado, exceto em relação às operações previstas no art. 448 desta Lei Complementar.

.....

§ 6º A aplicação do crédito presumido de IBS de que trata o § 1º deste artigo observará o seguinte:

- I – considera-se saldo devedor do IBS, para cada percentual de incentivo, o saldo apurado na forma do caput e do § 1º do art. 45, excluindo-se o crédito presumido de que trata o § 1º deste artigo;
- II – os percentuais de incentivo serão aplicados a cada débito de IBS para reduzir os valores a serem recolhidos ou pagos nas modalidades de extinção previstas nos incisos III a V do caput do art. 27, assegurada a apropriação do crédito;
- III – após a apuração do saldo devedor de IBS de que trata o inciso I deste parágrafo, será deduzido o crédito presumido de que trata o § 1º deste artigo e, em seguida, as deduções de que trata o § 3º do art. 45 desta Lei Complementar; e
- IV – sem prejuízo das demais transferências previstas nesta Lei Complementar, na hipótese em que houver saldo a recuperar, apurado nos termos do § 3º do art. 45, os valores dos débitos extintos pelas modalidades previstas nos incisos III a V do art. 27 no período de apuração serão transferidos à indústria incentivada, até limite do referido saldo a recuperar, em até 3 (três) dias úteis contados da data da conclusão da apuração.

A leitura do § 6º demonstra que o legislador pretendeu fixar a forma de cálculo do crédito presumido de IBS, inclusive definindo o que se entende como “saldo devedor de IBS”, expressão utilizada no § 1º do artigo 450.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Diante desse contexto, honra-me a Consulente com pedido de parecer para determinar se a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é compatível com a Constituição. É o que se passa a fazer, da forma mais clara e objetiva possível.

### **§ 3. O PARECER**

#### **§ 3.1. O CONTEXTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DA ZONA FRANCA DE MANAUS**

A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei n. 3.173/57. Conforme o artigo 1º desse diploma normativo, a Zona Franca de Manaus seria destinada ao “armazenamento ou depósito, guarda, conservação beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas”.

Em 1967, o Decreto-Lei n. 288/67 não apenas revogou a Lei n. 3.173/57 e, portanto, o dispositivo acima transcrito, como também concedeu à Zona Franca de Manaus as características que lhe são hoje peculiares, tornando-a uma área de livre comércio que goza de incentivos fiscais especiais. O objetivo declarado do Decreto-Lei era promover o desenvolvimento da região amazônica, como se extrai do artigo 1º, assim enunciado:

Art. 1º A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

No que concerne aos incentivos fiscais da área, o tema foi objeto de regulação pelo artigo 3º do Decreto-Lei n. 288/67. Eis o teor do dispositivo:

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

Nesse contexto, vê-se que, desde 1967, o legislador instituiu um regime fiscal vantajoso à Zona Franca de Manaus, isentando do Imposto de Importação - II e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI tanto a entrada na área de mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo interno, quanto a sua industrialização. Tal regime fiscal foi objeto de expressa recepção pela Constituição de 1988.

Mais especificamente, o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT manteve a Zona Franca de Manaus com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos contados a partir da promulgação da Constituição. Referido prazo foi estendido duas vezes: primeiro, em dez anos, pela Emenda Constitucional n. 42/03 (artigo 92 do ADCT) e, em seguida, em mais cinquenta anos, pela Emenda Constitucional n. 83/14 (artigo 92-A do ADCT). Ademais, a norma prevista no artigo 40 do ADCT reservou à lei federal o poder para modificar os critérios que disciplinam a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus afetando assim, conseqüentemente, aqueles que podem aproveitar-se dos incentivos fiscais na região. Referido dispositivo encontra-se assim redigido:

**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.**



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

**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.**

Nesse ponto, vale destacar que, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o pacote de benefícios fiscais concedido à Zona Franca de Manaus e protegido constitucionalmente não se restringe ao II e IPI. Ao apreciar a ADI n. 310, o Tribunal analisou a constitucionalidade dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Amazonas sem respaldo nos convênios do CONFAZ. O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que não haveria qualquer inconstitucionalidade na concessão dos referidos benefícios porque a norma prevista no artigo 40 do ADCT teria recepcionado todo o conjunto de incentivos fiscais atinentes à Zona Franca de Manaus em vigor quando do advento da nova ordem constitucional. Isto é, embora o artigo 3º do Decreto-Lei n. 288/67 faça referência somente ao II e ao IPI, o Supremo Tribunal Federal decidiu que todos os benefícios tributários da Zona Franca de Manaus em vigor no período anterior à Constituição de 1988 teriam sido por ela recepcionados. Assim a ementa do acórdão:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVÊNIOS SOBRE ICMS NS. 01, 02 E 06 DE 1990: REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS INSTITUÍDOS ANTES DO ADVENTO DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1998, ENVOLVENDO BENS DESTINADOS À ZONA FRANCA DE MANAUS. 1. Não se há cogitar de inconstitucionalidade indireta, por violação de normas interpostas, na espécie vertente: a questão está na definição do alcance do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a saber, se esta norma de vigência temporária teria permitido a recepção do elenco pré-constitucional de incentivos à Zona Franca de Manaus, ainda que incompatíveis com o sistema constitucional do ICMS instituído desde 1988, no qual se insere a competência das unidades federativas para, mediante convênio, dispor sobre isenção e incentivos fiscais do novo tributo (art. 155, § 2º, inciso XII, letra 'g', da Constituição da República). 2. O quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus constitucionalizou-se pelo art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, adquirindo, por força**



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

dessa regra transitória, natureza de imunidade tributária, persistindo vigente a equiparação procedida pelo art. 4º do Decreto-Lei n. 288/1967, cujo propósito foi atrair a não incidência do imposto sobre circulação de mercadorias estipulada no art. 23, inc. II, § 7º, da Carta pretérita, desonerando, assim, a saída de mercadorias do território nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus. **3. A determinação expressa de manutenção do conjunto de incentivos fiscais referentes à Zona Franca de Manaus, extraídos, obviamente, da legislação pré-constitucional, exige a não incidência do ICMS sobre as operações de saída de mercadorias para aquela área de livre comércio, sob pena de se proceder a uma redução do quadro fiscal expressamente mantido por dispositivo constitucional específico e transitório.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI n. 310, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19.02.2014, DJe-174 08.09.2014) (Grifos meus)

Isso quer dizer que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, o pacote de incentivos fiscais protegido constitucionalmente pelo artigo 40 do ADCT engloba todos os tributos, não se restringindo ao II e ao IPI.

No âmbito da Reforma Tributária, a Emenda Constitucional n. 132/23 cuidou de garantir que o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus seria *mantido*. É o que se extrai do artigo 92-B do ADCT:

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. (...)

A interpretação literal do disposto no artigo 92-B do ADCT revela que relativamente ao IBS e à CBS, o constituinte buscou preservar o



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus, sem, contudo, alterar o seu alcance, seja para reduzi-lo ou ampliá-lo por meio da criação de novos benefícios fiscais.

Conforme ATIENZA, a interpretação literal ou declarativa é aquela de acordo com a qual o intérprete atribui sentido ao dispositivo com base na sua linguagem comum, isto é, com base no significado ordinário das palavras e nas regras gramaticais comumente aceitas.<sup>7</sup> No caso ora examinado, o vocábulo relevante é “manter”. De acordo com o Oxford Languages, “manter” é um verbo transitivo direto que significa “fazer ficar ou ficar em determinada posição, estado ou situação; conservar(-se)” ou ainda “fazer perdurar em determinado estado; proteger, assegurar; sustentar na posse ou gozo de algo; reter, conservar.”

Isso quer dizer que a regra prevista no artigo 92-B do ADCT não buscou expandir ou alargar os benefícios fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus, por meio da criação de incentivos não previstos quando da instituição da referida área. De modo algum. Em sentido diverso, referida regra visa tão somente a garantir que os benefícios anteriormente outorgados à essa área e vigentes quando da aprovação da Reforma Tributária serão preservados, isto é, conservados no estado em que se encontravam antes do advento da Emenda Constitucional n. 132/23.

Tanto é assim que a manutenção da Zona Franca de Manaus foi objeto de intensa negociação no contexto de aprovação de Reforma Tributária, uma vez que contraria a própria lógica do IBS e da CBS.

Nesse sentido, o IBS e a CBS foram desenhados para substituir o ISS, o ICMS, o IPI, o PIS e a COFINS, tributos incidentes sobre o consumo, e, ao mesmo tempo, exercerem uma função puramente arrecadatória. Nesse contexto, o IBS e a CBS foram desenhados para funcionar como um bom IVA, cujas características essenciais são as seguintes:

- (i) cobrança em todas as etapas do processo de produção e comercialização do bem ou prestação do serviço;

---

<sup>7</sup> ATIENZA. **Curso de Argumentación Jurídica**. Madrid: Editorial Trotta, 2018. p. 218.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

- (ii) incidência sobre uma base ampla, que abrange todos os bens (tangíveis e intangíveis) e serviços;
- (iii) não cumulatividade plena, garantindo-se o direito de crédito ao tributo pago na etapa anterior;
- (iv) neutralidade, de sorte que a incidência independe da forma como a produção e comercialização do bem ou prestação do serviço está estruturada;
- (v) tributação no destino, de modo que o tributo incide sobre o consumo e não sobre a produção e comercialização do bem ou prestação do serviço.

Como apontei em conjunto com meus colegas ao elaborarmos a primeira nota técnica do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) – *think thank* independente criado com o propósito de desenhar a Reforma Tributária hoje em vigor – ao contrário da maioria dos países que possuem apenas um IVA, com base de incidência ampla e não-cumulativo, o Brasil possuía cinco tributos incidentes sobre bens e serviços (ICMS, IPI, ISS, PIS/COFINS), que contrariavam a lógica da tributação sobre o valor agregado.<sup>8</sup> Isso porque, entre outras razões, tais tributos apresentavam (i) uma base de incidência altamente fragmentada setorialmente; (ii) uma legislação complexa caracterizada por uma profusão de alíquotas, exclusões de bases de cálculo, benefícios fiscais e regimes especiais; e (iii) distorções nas regras atinentes à não-cumulatividade plena devido às restrições ao direito de crédito do contribuinte.

Para alterar esse quadro, propusemos, desde a origem, que o IBS e a CBS adotassem as características essenciais de um bom IVA. Mais do que isso, enfatizamos que esses tributos teriam finalidade puramente arrecadatória e não se prestariam ao exercício de finalidades extrafiscais, cuja perseguição competiria exclusivamente ao Imposto Seletivo. É o que revela o seguinte trecho da primeira nota técnica emitida pelo CCiF:

Atualmente, os tributos brasileiros sobre bens e serviços são largamente utilizados com fins extrafiscais (não arrecadatórios) de natureza social, setorial ou regional. Este é o caso, por exemplo, da

---

<sup>8</sup> Centro de Cidadania Fiscal – CCiF. Nota Técnica I – Proposta do CCiF para Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços. Julho de 2019. p. 2-3. Disponível no sítio eletrônico: <https://ccif.com.br/nota-tecnica-i-reforma-tributaria/>. Acesso em 19.09.2025.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

desoneração da cesta básica, dos benefícios setoriais e regionais do PIS/Cofins e do ICMS (inclusive os incentivos da guerra fiscal) e dos benefícios para a Zona Franca de Manaus.

O CCiF entende que o IBS não deveria ser utilizado com fins extrafiscais. O objetivo deste imposto deve ser o de arrecadar para financiar a despesa governamental. Objetivos de políticas públicas são alcançados de forma mais eficiente através de outros instrumentos.

(...) Isso não significa que os objetivos de políticas públicas que atualmente são promovidos via benefícios no âmbito do PIS/Cofins, ICMS, IPI ou ISS devam ser abandonados. Significa apenas que há instrumentos mais eficientes que esses tributos (e que o IBS) para a promoção de tais objetivos – sejam eles de política industrial, regional ou social.<sup>9</sup>

Logo, a concessão de regimes especiais ou mesmo a manutenção de tributação privilegiada para algumas regiões é incompatível com a sistemática do IBS e da CBS.

Não obstante, o debate político e democrático que culminou na aprovação da Reforma Tributária entendeu que deveriam ser mantidos, em caráter excepcional, os benefícios então outorgados à Zona Franca de Manaus, uma vez que representariam “o esforço na implantação de um projeto de desenvolvimento econômico e incentivo ao povoamento da região Norte, por meio do aumento da competitividade da indústria local”<sup>10</sup>. Assim, a manutenção da referida área configura verdadeira exceção constitucional à lógica do IBS e da CBS, que deverá perdurar somente até o ano de 2073. É o que atesta o seguinte trecho do Relatório Final da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019, elaborado pela Comissão Mista da Reforma Tributária em maio de 2021:

<sup>9</sup> Centro de Cidadania Fiscal – CCiF. Nota Técnica I – Proposta do CCiF para Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços. Julho de 2019. p. 10-11. Disponível no sítio eletrônico: <https://ccif.com.br/nota-tecnica-i-reforma-tributaria/>. Acesso em 19.09.2025.

<sup>10</sup> BRASIL. Comissão Mista da Reforma Tributária. Relatório Final da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019. Elaborado em maio de 2021. pp. 81. Disponível no sítio eletrônico: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/documentos/6333>. Acesso em 19.09.2025.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

A Zona Franca de Manaus - ZFM representa o esforço na implantação de um projeto de desenvolvimento econômico e incentivo ao povoamento da região Norte, por meio do aumento da competitividade da indústria local. Essa empreitada se ancora em um amplo leque de incentivos fiscais, os quais perpassam os mais diversos tributos - entre os quais estão aqueles que ora pretendemos extinguir.

(...) Estudos sobre a eficiência da política tributária para o desenvolvimento da região oscilam. Por um lado, há indícios de que a ZFM promoveu o crescimento da renda per capita acima da média nacional, impactou positivamente as condições de moradia da população e apresentou multiplicador de gasto tributário com o programa de incentivo em seu polo industrial de 1,18 a 2,44. Por outro, sinais apontam que as empresas da região possuem eficiência produtiva e energética não superiores às situadas fora da ZFM e de que o próprio sistema seja ineficiente, pelo que Manaus poderia se beneficiar mais se recebesse o montante do gasto tributário (24,2 bilhões) em transferências de renda.

No mesmo sentido do que delineamos sobre o Simples Nacional, é certo que os mecanismos de incentivo à ZFM merecem aprimoramento pelo legislador infraconstitucional. Deve-se, principalmente, desestimular a utilização dos incentivos com fins de mero planejamento fiscal, sem a real intenção de promover o desenvolvimento local, através da geração de empregos, aumento de renda e incremento da qualidade de vida da população.

Deve-se, ainda, avaliar profundamente o efeito dos gastos tributários, trocando-se, sempre que possível, o ingresso no fácil e ineficiente caminho da renúncia tributária pela formulação de planos de financiamento à produção e de evolução da infraestrutura.

Feitas essas considerações, e repisando ser objetivo fundamental deste País garantir o desenvolvimento de todas as suas regiões, autorizamos a continuidade do tratamento especial à Zona Franca de Manaus, pelo prazo hoje previsto na Constituição Federal. Lei complementar poderá, portanto, ponderar o imposto relativo a



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

operações com bens e serviços na ZFM, com a possibilidade de modificar alíquotas e regras de creditamento do tributo.<sup>11</sup>

Conforme se extrai do Relatório Final da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019, a Zona Franca de Manaus alicerça-se sobre um amplo conjunto de incentivos fiscais atinente aos tributos a serem extintos e substituídos pelo IBS e pela CBS. Exatamente por isso, ao optar pela manutenção da Zona Franca de Manaus, o legislador constituinte reformador estipulou que é o “diferencial competitivo” da região que deverá ser mantido.

Embora o dever constitucional imposto ao legislador seja claro (manter o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus), a sua forma de implementação não o é, seja em razão das dificuldades de se determinar concretamente o diferencial competitivo da região, seja em razão das regras a serem elaboradas pelo legislador para viabilizar a manutenção de tais benefícios.

É diante desse contexto que surge a seguinte indagação: a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que concede crédito presumido de IBS e CBS em patamares fixos a depender do bem material produzido pela indústria incentivada na Zona Franca de Manaus é constitucional? A resposta é negativa, uma vez que tal norma implica na criação de inédito benefício fiscal e, conseqüentemente, atenta contra princípios fundamentais da Constituição.

Não se nega que a Constituição tenha autorizado o legislador a manter o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus, garantindo à indústria incentivada lá localizada uma série de benefícios fiscais. Tal tratamento diferenciado encontra fundamento no artigo 3º da Constituição, de acordo com o qual constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as

---

<sup>11</sup> BRASIL. Comissão Mista da Reforma Tributária. Relatório Final da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019. Elaborado em maio de 2021. pp. 81-82. Disponível no sítio eletrônico: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/documentos/6333>. Acesso em 19.09.2025.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

desigualdades sociais e regionais (inciso III). O que se discute neste parecer, isto sim, são os limites constitucionais à manutenção da Zona Franca de Manaus.

Ora, por implicar em tratamento diferenciado às empresas localizadas em uma região do país em detrimento das empresas localizadas nas demais localidades, a concessão e a manutenção de benefícios fiscais à Zona Franca de Manaus somente se justificam na medida em que compatíveis com a finalidade que autorizaram a sua instituição (construção de uma sociedade livre, justa e solidária e redução das desigualdades sociais e regionais). Isso significa que a Constituição não concedeu um cheque em branco ao legislador para introduzir *novos* benefícios à Zona Franca de Manaus. Em sentido oposto, a Constituição *limitou* a atuação do legislador ao *estritamente necessário* para preservar o diferencial competitivo da região.

É por essa razão que toda atuação do legislador que for além do necessário à manutenção do referido diferencial violará diretamente princípios basilares do Sistema Tributário Nacional, nomeadamente, os princípios da igualdade, da neutralidade, da livre concorrência, e do federalismo. A relativização de tais princípios somente é possível nos estritos limites delineados pela própria Constituição, não sendo permitido ao legislador, a pretexto de atingir finalidades constitucionalmente relevantes, afastar-se dos limites que lhe foram impostos pela própria Constituição.

Não basta, assim, a mera referência genérica a uma finalidade a ser perseguida (no caso, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais). É necessário que, concretamente, os benefícios a serem mantidos na Zona Franca de Manaus sejam capazes de atingir o fim a que se destinam e, mais do que isso, não configurem nova benesse à região, o que não encontra suporte no Sistema Tributário Nacional, sendo efetivamente proibido pelo artigo 92-B do ADCT.

No caso deste parecer, contudo, está-se diante de *novo* benefício fiscal à Zona Franca de Manaus, em forma de crédito presumido. É o que se passa a demonstrar.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

**§ 3.2. A VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40 E 92-B DO ADCT PELA INSTITUIÇÃO DE NOVO BENEFÍCIO FISCAL**

A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que concede crédito presumido de IBS e CBS em patamares fixos a depender do bem material produzido pela indústria incentivada na Zona Franca de Manaus é inconstitucional por afronta aos artigos 40 e 92-B do ADCT. Tal norma não se limita a manter o diferencial competitivo assegurado a essa região, mas antes o amplia, criando um novo benefício fiscal à indústria incentivada localizada na Zona Franca de Manaus. Explica-se.

Ao contrário de outros setores econômicos, o setor de tecnologias da informação e comunicação é objeto de incentivos fiscais não restritos à Zona Franca de Manaus. É dizer, o legislador sempre atuou de forma a estimular o investimento e desenvolvimento tecnológico em todas as regiões do país, garantindo a competitividade e a livre concorrência entre os diversos agentes do setor independentemente da área em que situados.

Em âmbito federal, o movimento de estímulo ao setor de informação teve início com a Lei n. 8.248/91 (Lei de Informática), publicada em 23 de outubro de 1991. Essa lei buscou fomentar a inovação e aumentar a competitividade da indústria de tecnologia em todo o país, por meio de uma série de políticas fiscais, entre as quais a isenção de IPI para os bens de informática e automação fabricados no território nacional e a depreciação acelerada para máquinas e equipamentos. Assim a redação original do dispositivo pertinente:

Art. 4º Para as empresas que cumprirem as exigências para o gozo de benefícios, definidos nesta lei, e, somente para os bens de informática e automação fabricados no País, com níveis de valor agregado local compatíveis com as características de cada produto, serão estendidos pelo prazo de sete anos, a partir de 29 de outubro de 1992, os benefícios de que trata a Lei nº 8.191, de 11 de junho de 1991.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Em 30 de dezembro de 1991, pouco mais de dois meses após a publicação da Lei n. 8.248/91 (Lei de Informática), o legislador buscou garantir que o tratamento tributário benéfico conferido aos bens de informática também seria respeitado na Zona Franca de Manaus. Para tanto, foi publicada a Lei n. 8.387, que estendeu aos bens do setor de informática industrializados na Zona Franca de Manaus os mesmos incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei n. 8.248/91. Assim o dispositivo pertinente, em sua redação original:

Art. 2º Aos bens do setor de informática, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos, até 29 de outubro de 1992, os incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, atendidos os requisitos estabelecidos no § 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, com a redação dada por esta lei.

Desde já, portanto, é possível notar que o legislador pretendeu garantir a uniformidade de tratamento de bens de informática no território nacional, de modo que os incentivos fiscais a ele aplicáveis seriam percebidos independentemente do local em que produzidos – se fora ou dentro da Zona Franca de Manaus. Inclusive, vale insistir no ponto de que os benefícios fiscais a esse setor foram inicialmente direcionados às empresas de todo o território nacional. A lei atinente à Zona Franca de Manaus apenas estendeu o mesmo tratamento aos bens de informática que fossem ali industrializados. Tanto é assim que a norma decorrente do dispositivo acima transcrito faz referência expressa à Lei de Informática: *“serão concedidos, até 29 de outubro de 1992, os incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991”* (grifos meus).

O tratamento tributário mais benéfico aos bens de informática produzidos no território nacional foi objeto de sucessivas alterações legais, as quais foram sendo paulatinamente reproduzidas na legislação atinente à Zona Franca de Manaus.

Nesse sentido, merece destaque a alteração substancial da Lei de Informática empreendida pela Lei n. 13.969 em 2019. Essa última lei tratou de investimentos de empresas do setor de tecnologias da informação



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

e comunicação (TIC) em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e alterou o benefício fiscal aplicável aos bens de informática. No lugar de isenção de IPI e depreciação acelerada para máquinas e equipamentos, a lei concedeu crédito financeiro às pessoas jurídicas do setor. Assim, a redação dada pela Lei n. 13.969/19 ao artigo 4º da Lei de Informática:

Art. 4º As pessoas jurídicas que exerçam atividades de desenvolvimento ou produção de bens de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação nesse setor farão jus, até 31 de dezembro de 2029, a crédito financeiro decorrente do dispêndio mínimo efetivamente aplicado nessas atividades.

Em 2024, a Lei n. 14.968 modificou novamente o dispositivo acima transcrito, para dele suprimir a limitação temporal (“até 31 de dezembro de 2029”). A norma em vigor encontra-se hoje assim enunciada:

Art. 4º. As pessoas jurídicas que exerçam atividades de desenvolvimento ou produção de bens de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação nesse setor farão jus a crédito financeiro decorrente do dispêndio mínimo efetivamente aplicado nessas atividades.

Tudo isso quer dizer que, atualmente, as pessoas jurídicas que exercem atividades de desenvolvimento ou produção de bens de tecnologias da informação e comunicação e que investem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação fazem jus a um crédito financeiro decorrente do dispêndio mínimo efetivamente aplicado nessas atividades.

O incentivo fiscal de crédito financeiro concedido às pessoas jurídicas fabricantes de bens de TIC é objeto de disciplina detalhada pela Lei n. 13.969/19 e pelo Decreto n. 10.356/20 que a regulamentou. Para o objeto deste parecer, contudo, é suficiente apontar que o crédito financeiro é diretamente proporcional ao dispêndio mínimo efetivamente aplicado pela pessoa jurídica no trimestre anterior em atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação e que ele pode ser utilizado para compensar



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

débitos próprios, vincendos ou vencidos, relativos aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Da mesma forma que alterou a Lei de Informática, a Lei n. 13.969/19 também modificou a Lei n. 8.248/91 no tocante aos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus, conferindo nova redação ao seu artigo 2º:

Art. 2º Aos bens e serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação industrializados na Zona Franca de Manaus serão concedidos os incentivos fiscais e financeiros previstos no art. 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, atendidos os requisitos estabelecidos no § 7º do art. 7º do referido Decreto-Lei.

A norma prevista no dispositivo acima isenta do IPI todos os bens e serviços do setor de tecnologias da informação e comunicação industrializados na Zona Franca de Manaus.

Em suma, no âmbito federal, não há uma disparidade no tratamento tributário concedido aos bens de informática em razão da localização geográfica de sua produção. Em sentido diametralmente oposto, o legislador criou uma série de incentivos fiscais para a produção desses bens, sejam eles industrializados dentro ou fora da Zona Franca de Manaus.

O tratamento tributário mais favorável a bens de informática também é preservado no âmbito dos Estados. A título meramente ilustrativo, por meio do Decreto n. 51.624/07, o Estado de São Paulo instituiu um regime especial de tributação de ICMS para contribuintes da indústria de informática. Mais especificamente, referido Decreto previu que o estabelecimento fabricante que promover saída tributada pelo ICMS de bens de informática e comunicação nele especificados pode optar pelo crédito de importância equivalente à aplicação de 7,0% (sete por cento) sobre o valor de sua operação de saída, em substituição ao aproveitamento de quaisquer créditos. Em 2025, o Decreto n. 69.756 não apenas renovou esse benefício fiscal, alterando o rol de mercadorias que autorizam o seu aproveitamento, como também reduziu a base de cálculo do ICMS incidente nas saídas internas dessas mercadorias, realizadas por



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

estabelecimento fabricante ou atacadista, de forma que a carga tributária corresponda ao percentual de 12% (doze por cento).

Tudo isso quer dizer que, seja em âmbito federal, seja em âmbito estadual, a legislação atinente à tributação de bens de informática e comunicação opera com incentivos fiscais, buscando fomentar o investimento e desenvolvimento tecnológico *em todo o país*, e não meramente na Zona Franca de Manaus. Essa constatação é de suma relevância para este parecer porque revela que se, nos termos do artigo 40 e 92-B do ADCT, o que deve ser mantido é o “diferencial competitivo” da Zona Franca de Manaus, mister se faz reconhecer que, no setor de informática, tal diferencial competitivo é, senão inexistente, substancialmente reduzido. Duas razões corroboram essa conclusão.

A primeira delas concerne a interpretação sistemática da Constituição. A Emenda Constitucional n. 109/21 estabeleceu, em seu artigo 4º, que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros. O § 2º desse dispositivo, contudo, previu exceções a essa regra geral estabelecendo, entre outras coisas, que o plano de redução de incentivos e benefícios federais de natureza tributária não se aplicaria aos incentivos e benefícios relativos à Zona Franca de Manaus.

No ano seguinte, a Emenda Constitucional n. 121/22 estendeu a mesma exceção à “política industrial para o setor de tecnologias de informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei.” Em outras palavras: da mesma forma que os benefícios atinentes à Zona Franca de Manaus, também aqueles atinentes aos bens de informática e comunicação não se enquadram na classe de benefícios e incentivos fiscais a serem objeto do plano de redução gradual.

Isso significa que, sob a ótica constitucional, a Zona Franca de Manaus não goza de um diferencial competitivo no tocante à industrialização de bens de informática. Os benefícios fiscais atinentes aos bens de informática produzidos tanto dentro quanto fora da Zona Franca



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

de Manaus não se enquadram entre aqueles a serem objeto de redução gradual pelo governo federal.

Trata-se, assim, do reconhecimento constitucional da importância não apenas de investir em tecnologia no país, como também de se efetivar uma política pública desenhada desde 1991 voltada à preservação do equilíbrio concorrencial e competitivo do setor de informação em todo o território nacional, que buscava incentivar e fomentar o desenvolvimento tecnológico em todo o território brasileiro, e não apenas em uma região do país.

Assim, do ponto de vista constitucional, relativamente aos bens do setor de tecnologias de informação e comunicação e para o setor de semicondutores, o relevante não é *onde* esses são produzidos, mas sim *se* eles são produzidos. O determinante, portanto, não é o local de produção (se dentro ou fora da Zona Franca de Manaus), mas sim o próprio bem produzido (se bem do setor de tecnologias de informação e comunicação), uma vez que a finalidade buscada pelo constituinte é incentivar o desenvolvimento tecnológico no país como um todo.

A segunda razão que corrobora a conclusão de que inexistente um diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus relativamente à industrialização de bens de informática é a comparação entre os efeitos concretos decorrentes da Lei n. 8.387/91, que instituiu uma política exclusiva para empresas situadas dentro da Zona Franca de Manaus, e aqueles decorrentes da Lei de Informática, que instituiu uma política voltada às empresas situadas fora da Zona Franca de Manaus.

A partir de informações oficiais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), responsável por gerir os benefícios fiscais da Lei de Informática, e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), responsável por gerir os benefícios fiscais da Lei n. 8.387/91, a Consulente consolidou os dados atinentes aos diferentes incentivos concedidos ao setor de tecnologias da informação e comunicação. Os dados revelam que durante o período de 2013 a 2022 proporcionalmente mais empresas se aproveitaram de incentivos fiscais no Estado de São Paulo do que na Zona Franca de Manaus para produção de bens de tecnologia de informação e comunicação. É o que indica a seguinte tabela:



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

| Ano  | Quantidade de Empresas Incentivadas |           |        |                |
|------|-------------------------------------|-----------|--------|----------------|
|      | Total                               | São Paulo | Manaus | Demais Estados |
| 2013 | 539                                 | 204       | 50     | 285            |
| 2014 | 568                                 | 209       | 58     | 301            |
| 2015 | 581                                 | 208       | 52     | 321            |
| 2016 | 568                                 | 191       | 57     | 320            |
| 2017 | 549                                 | 187       | 54     | 308            |
| 2018 | 529                                 | 170       | 51     | 308            |
| 2019 | 529                                 | 159       | 50     | 320            |
| 2020 | 504                                 | 155       | 56     | 293            |
| 2021 | 555                                 | 170       | 61     | 324            |
| 2022 | 492                                 | 147       | 59     | 286            |

Fonte: MCTI/SETAD e SUFRAMA; elaborado por ABINEE/DECON - 29/01/2025

Ademais, os dados coletados pela Consulente indicam que durante o período de 2013 a 2022 o faturamento bruto com bens incentivados foi superior no Estado de São Paulo do que na Zona Franca de Manaus, como comprova a seguinte tabela:

| Ano  | Faturamento Bruto com Bens Incentivados em R\$ milhões |           |        |                |
|------|--|-----------|--------|----------------|
|      | Total  | São Paulo | Manaus | Demais Estados |
| 2013 | 54.759   | 30.278    | 12.880 | 11.601         |
| 2014 | 60.304   | 34.759    | 13.700 | 11.845         |
| 2015 | 57.799   | 35.343    | 11.100 | 11.357         |
| 2016 | 54.665   | 31.416    | 12.600 | 10.649         |
| 2017 | 62.424   | 39.021    | 16.270 | 7.133          |
| 2018 | 70.776   | 43.437    | 20.221 | 7.117          |
| 2019 | 77.236   | 44.317    | 22.951 | 9.968          |
| 2020 | 93.011   | 48.956    | 32.625 | 11.429         |
| 2021 | 119.484  | 58.554    | 44.788 | 16.142         |
| 2022 | 125.795  | 48.870    | 50.098 | 26.827         |

Fonte: MCTI/SETAD e SUFRAMA; elaborado por ABINEE/DECON - 29/01/2025

A comparação entre os efeitos concretos da Lei de Informática e da Lei n. 8.387/91 evidencia que, relativamente à produção de bens de



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

informação e tecnologia, não é verdadeira a afirmação de que a Zona Franca de Manaus oferece um diferencial competitivo em relação às demais regiões do Brasil. Seja em número de empresas beneficiadas, seja em relação ao faturamento bruto com bens incentivados, as tabelas acima comprovam que o Estado de São Paulo tem operado como uma região mais atrativa a esse tipo de investimentos do que a Zona Franca de Manaus.

Mais do que isso. A análise comparativa dos efeitos concretos da Lei de Informática e da Lei n. 8.387/91 apenas corrobora tudo o quanto foi exposto até aqui: o legislador pretendeu conceder incentivos à produção de bens de informática em todo o território brasileiro, como forma de fomentar o desenvolvimento tecnológico no país, sendo, portanto, indiferente ao local em que essa produção deveria ocorrer, se dentro ou fora da Zona Franca de Manaus.

Ora, sendo todo o exposto verdadeiro, não se pode chegar a outra conclusão senão a de que a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que concede crédito presumido de IBS e CBS em patamares fixos a depender do bem material produzido pela indústria incentivada na Zona Franca de Manaus é inconstitucional. Referida norma viola os artigos 40 e 92-B do ADCT justamente porque no lugar de manter o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus institui inédito benefício fiscal a essa região.

A concessão de crédito presumido mediante a aplicação do percentual de 100% (cem por cento) sobre o saldo devedor de IBS e percentual de 6% (seis por cento) na venda de produtos, nos termos do artigo 454 da Lei Complementar n. 214/25 ou 2% (dois por cento) nos demais casos sobre o valor da operação registrado em documento fiscal idôneo no caso da CBS configura novo e inédito benefício fiscal à Zona Franca de Manaus no tocante à produção de bens de informática. Assim o é porque, como retratado à exaustão neste parecer, não há, relativamente a esses bens, qualquer diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus a ser preservado.

Esse cenário é agravado pelo fato de que, a partir de 2033, os Estados brasileiros serão proibidos de conceder benefícios fiscais de IBS, de modo que a concessão de crédito presumido à Zona Franca de Manaus



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

colocará a região em uma situação melhor do que a que se encontra atualmente. Logo, da forma como previsto pela Lei Complementar n. 214/25, a concessão de créditos presumidos à Zona Franca de Manaus tem o condão de alterar o cenário da tributação de bens de informática no país.

O que há atualmente, insista-se nesse ponto, é equilíbrio competitivo entre as diferentes regiões do país, já que tanto no âmbito federal quanto nos âmbitos estaduais, a legislação concedeu um pacote de benefícios e incentivos fiscais à produção de bens de informática. Esses, por sua vez e como já indicados neste parecer, foram objeto de proteção constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 121/22 que buscou a um só tempo incentivar o desenvolvimento tecnológico no país e manter o equilíbrio competitivo entre as diferentes regiões para a sua produção.

Justamente por configurar novo benefício fiscal, a concessão de créditos presumidos de IBS e CBS para bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus viola, ainda, as normas previstas no inciso X do § 1º do artigo 156-A e no inciso III do artigo 149-B da Constituição, que expressamente proíbem a concessão de novos benefícios fiscais relativos a esses tributos, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. Eis o teor desses dispositivos:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

(...) **X - não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição;** (...) (Grifos meus)

Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:

(...) **III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;** (Grifos meus)



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Por fim, é preciso frisar que, ainda que todas as considerações precedentes fossem superadas – o que se admite apenas para fins argumentativos – mesmo assim a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 seria inconstitucional. Isto é, ainda que se reputasse que haveria um diferencial competitivo relativamente à produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus – o que não é de modo algum verdadeiro do ponto de vista jurídico e prático, como já exposto – a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 seria inconstitucional porque elaborada sem qualquer suporte técnico que permita avaliar a sua correção.

A fixação de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos e constantes ao longo do tempo para a produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus não foi acompanhada de qualquer estudo que permita aferir a sua correção. Não é possível saber, por exemplo, se a aplicação do percentual de 100% (cem por cento) sobre o saldo devedor de IBS para bens de informática é inferior, suficiente ou superior ao necessário para a suposta manutenção do diferencial competitivo assegurado a essa área. A ausência de qualquer estudo técnico e econômico capaz de subsidiar esse número indica que o legislador adotou um crédito em patamar arbitrário, que não guarda relação de pertinência ou necessidade com a finalidade que se busca alcançar (*manutenção* do diferencial competitivo, e nada mais).

Uma *relação de pertinência* diz respeito à existência de congruência entre dois elementos. No caso deste parecer, deve haver uma relação de congruência entre o montante de crédito presumido concedido aos bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus e a manutenção do diferencial competitivo dessa região. A ausência de qualquer estudo que sirva de amparo à conexão entre esses dois elementos, contudo, impede a avaliação da referida relação, de modo que não se pode afirmar que os créditos presumidos de IBS e CBS concedidos pela norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, especialmente nos montantes em que fixados, são *pertinentes* à finalidade de manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. Simplesmente não há como se saber!



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Uma *relação de necessidade* diz respeito à existência de um vínculo causal entre duas proposições. Em termos lógicos, diz-se que uma proposição p deve ser verdadeira para que outra proposição q também o seja, de sorte que “p é necessário para q”. No caso deste parecer, deve haver uma relação de necessidade entre o montante de crédito presumido concedido aos bens de informática produzidos na Zona Franca de Manaus e a manutenção do diferencial competitivo dessa região, de modo que o primeiro necessariamente conduza ao segundo. Novamente, contudo, a ausência de qualquer estudo que sirva de amparo à conexão entre esses dois elementos impede a avaliação da referida relação, de sorte que não se pode afirmar que os créditos presumidos de IBS e CBS concedidos pela norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, especialmente nos montantes em que fixados, são *necessários* à finalidade de manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus. De novo: não há como se saber!

Por fim, dois pontos merecem destaque. Primeiro, ainda que se pudesse reputar que as discussões e apresentações nas audiências públicas do PLP n. 68/24 serviriam, elas próprias, de fundamento econômico ou técnico das porcentagens de crédito presumido indicadas nos § 1º e § 2º do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, mesmo assim haveria um problema no caso deste parecer. Como indiquei no resumo executivo deste parecer, o Direito e a Economia são sistemas distintos que operam com base em parâmetros distintos. Embora o sistema jurídico possa responder a *inputs* fornecidos pelo sistema econômico, quando tais *inputs* adentram no Direito, eles se revestem de uma lógica própria, a lógica jurídica, e passam a operar mediante códigos próprios (validade, vigência, eficácia legal, legalidade e constitucionalidade).

Isso quer dizer que ainda que estudos técnicos e econômicos pudessem subsidiar as porcentagens de crédito presumido referidas no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, a mera concessão de crédito presumido continuaria a ser problemática: novamente, a ideia de crédito presumido é incompatível com o novo modelo do direito ao crédito vinculado ao pagamento (artigo 47 da Lei Complementar n. 214/25). O crédito presumido confronta a não-cumulatividade. Sem devolução imediata e em dinheiro dos créditos do adquirente fica comprometida a não-cumulatividade.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Segundo, a concessão isolada de crédito presumido a bens produzidos na Zona Franca de Manaus não é o mecanismo ideal para a manutenção do diferencial competitivo assegurado à região. Para avaliar a correção do tratamento conferido pela lei complementar, é essencial considerar também a carga tributária atinente ao IPI, já que, conforme o artigo 126, inciso III, alínea a, do ADCT, a partir de 2027, o IPI terá sua alíquota reduzida a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar. Isso quer dizer que o IPI para empresas localizadas fora da Zona Franca de Manaus servirá como elemento relevante para manutenção do diferencial competitivo da região, não podendo ser ignorado em tal avaliação.

Todo o exposto conduz à inarredável conclusão de que a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, no lugar de manter o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, institui novo benefício fiscal à região, violando direta e frontalmente as normas previstas nos artigos 40, 92-B, 156-A e 149-B da Constituição. Não fosse tudo isso suficiente, tal norma também é inconstitucional por violação à igualdade, à livre concorrência, à neutralidade e ao pacto federativo. É o que se passa a demonstrar.

**§ 3.3. A VIOLAÇÃO À IGUALDADE**

A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola a igualdade porque cria distinção arbitrária e injustificada entre sujeitos que se encontram em posição semelhante. O princípio da igualdade encontra previsão expressa na Constituição, tendo sido assim enunciado:

**Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,** garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (...) (Grifos meus)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...) II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; (Grifos meus)

O princípio da igualdade proíbe a distinção de qualquer natureza entre contribuintes que se encontrem na mesma situação fática. Como bem apontado por WESTEN, a igualdade é “(1) a relação que existe entre duas ou mais entidades, sejam elas tangíveis ou intangíveis, (2) que foram medidas e comparadas conjuntamente com referência a um padrão comum de medição, (3) e que, embora não sejam idênticas em todas as medidas de suas dimensões na medida em que consistem em mais de uma dimensão, (4) são, no entanto, indistinguíveis com referência ao padrão relevante de medição.”<sup>12</sup> O padrão relevante de medição é determinado a partir da própria finalidade da norma que se pretende implementar.

Disso decorre a conclusão de que o princípio da igualdade proíbe o legislador de adotar um padrão de medição irrelevante para a norma que pretende aplicar. Isto é, a igualdade proíbe o legislador de fazer distinções entre pessoas com base em critérios arbitrários, que não se vinculem racionalmente à finalidade perseguida pela norma que busca implementar.<sup>13</sup> A título meramente ilustrativo, muito embora a idade seja um elemento relevante para diferenciar os sujeitos no tocante ao seu direito político de exercício do voto porque a ele vinculado racionalmente (presume-se que pessoas muito novas ainda não desenvolveram as capacidades de discernimento necessárias para tomar uma decisão

<sup>12</sup> WESTEN, Peter. **Speaking of Equality: An Analysis of the Rhetorical Force of ‘Equality’ in Moral Discourse and Legal Discourse**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 62.

<sup>13</sup> WESTEN, Peter. **Speaking of Equality: An Analysis of the Rhetorical Force of ‘Equality’ in Moral Discourse and Legal Discourse**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 79.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

política), a idade é um elemento arbitrário para diferenciar os sujeitos no tocante ao seu direito à saúde, porque inexistente qualquer vínculo racional entre o exercício desse direito e a idade do indivíduo.

No caso concreto deste parecer há violação à igualdade porque o legislador adotou um critério irrelevante (local de produção do bem de informática) para diferenciar entre contribuintes que se encontram na mesma situação fática (produtores de bens de informática).

Como apontado no item precedente, a legislação atinente à TIC adotou um conjunto de incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento tecnológico em todo o território nacional. Tanto é assim que a Lei n. 8.387/91 apenas estendeu aos bens do setor de informática industrializados na Zona Franca de Manaus os mesmos incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei n. 8.248/91 (Lei de Informática), fazendo remissão expressa a essa última (em sua redação original, lia-se no artigo 2º: *“Aos bens do setor de informática, industrializados na Zona Franca de Manaus, serão concedidos, até 29 de outubro de 1992, os incentivos fiscais e financeiros previstos na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, atendidos os requisitos estabelecidos no § 7º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, com a redação dada por esta lei”*). E não só isso. Como também explorado anteriormente, o tratamento tributário mais benéfico aos bens de informática produzidos no território nacional conferido pela Lei de Informática foi objeto de sucessivas alterações legais, sendo elas paulatinamente reproduzidas na legislação atinente à Zona Franca de Manaus, com o propósito de se assegurar a igualdade de tratamento entre os bens produzidos dentro e fora dessa região.

Isso quer dizer que à luz da finalidade perseguida pela legislação (estimular o desenvolvimento tecnológico em todo o território nacional), o local de produção do bem é critério irrelevante para diferenciar entre os contribuintes. Por isso mesmo, sua adoção é vedada pelo ordenamento jurídico, sob pena de violação direta e frontal ao princípio da igualdade.

No caso concreto deste parecer, contudo, o que fez o legislador foi justamente isso: adotou um critério irrelevante e proibido pelo ordenamento jurídico para discriminar entre contribuintes que devem ser



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

tratados de modo idêntico à luz da finalidade perseguida pela legislação da TIC. É dizer, muito embora a finalidade de estimular o desenvolvimento tecnológico em todo o território nacional não permita ao legislador diferenciar entre aqueles que produzem bens de informática dentro ou fora da Zona Franca de Manaus, foi precisamente isso que ele fez.

A concessão de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos àqueles que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus simplesmente porque estão localizados nessa região coloca-os em uma posição mais vantajosa em relação aos demais produtores desses bens localizados em outras regiões, sem que haja qualquer justificativa para tanto. Ademais, a inconstitucionalidade da concessão de tal tratamento vantajoso é agravada pelo fato de que ela contraria a política pública instituída para esse tipo de bem, violando o seu racional de incentivar a produção tecnológica em todo o país e assegurar a competitividade entre os agentes de diferentes regiões.

Assim, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola o princípio da igualdade, em razão da ausência de qualquer justificativa razoável para concessão de inédito benefício fiscal aos produtores de bens de informática localizados na Zona Franca de Manaus, em detrimento de produtores localizados em outras regiões do país. Não fosse isso suficiente, referida norma viola os princípios da livre concorrência, da neutralidade e do pacto federativo, como se passa a sustentar.

**§ 3.4. A VIOLAÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA**

A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola a livre concorrência porque privilegia arbitrariamente os produtores de bens de informática localizados na Zona Franca de Manaus em detrimento daqueles localizados em outras regiões do país. Assim como o princípio da igualdade, o princípio da livre concorrência é protegido constitucionalmente, conforme se constata pela mera leitura dos seguintes dispositivos:



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

Art. 146-A. **Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência**, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (Grifos meus)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...) **IV - livre concorrência;** (Grifos meus)

As normas previstas nos enunciados acima prescrevem que a lei tributária seja aplicada de forma isonômica, de sorte que diferenças que desequilibram a livre concorrência sejam explicitadas e justificadas publicamente.<sup>14</sup> Sobre o tema, já me manifestei em outra oportunidade:

(...) da perspectiva fiscal e econômica respeitar o princípio da livre concorrência exige que o Estado, por meio de suas intervenções (ou omissões), não crie obstáculos para que a iniciativa privada possa ofertar livremente seus produtos ao mercado. Este mandamento proíbe, portanto, que haja legalidades fiscais díspares, sem fundamento legal expresso e econômico comprovado, que criem distorções no domínio econômico o qual, por princípio, deve ser regido pela igualdade dos agentes regulando-se pelo sistema de oferta e demanda.<sup>15</sup>

No caso concreto deste parecer, há violação à livre concorrência porque a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 concede tratamentos fiscais díspares, sem fundamento legal expresso e econômico comprovado, criando distorções no domínio econômico. Mais especificamente, no lugar de promover o equilíbrio competitivo entre os diferentes produtores de bens de informática espalhados pelo território nacional, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 cria um incentivo fiscal que beneficia

<sup>14</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Kafka, Alienação e Deformidades da Legalidade: Exercício do Controle Social Rumo à Cidadania Fiscal**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020. p. 167.

<sup>15</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Kafka, Alienação e Deformidades da Legalidade: Exercício do Controle Social Rumo à Cidadania Fiscal**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020. p. 167.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

exclusivamente aqueles localizados na Zona Franca de Manaus, deturpando, assim, a igualdade entre os agentes econômicos.

Dito de outro modo: ao criar um privilégio para empresas simplesmente em razão da sua localização (dentro da Zona Franca de Manaus), a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 institui uma restrição indevida ao funcionamento do setor de TIC, promovendo a concentração de mercado quando deveria incentivar a sua maior dispersão.

Não bastasse a violação aos princípios da igualdade e da livre concorrência, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola o princípio da neutralidade e o pacto federativo, como se passa a explorar.

**§ 3.5. A VIOLAÇÃO À NEUTRALIDADE**

A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola a neutralidade porque cria distorções na alocação eficiente de recursos. O princípio da neutralidade foi objeto de positividade expressa na Constituição, tendo sido nela incluído pela Emenda Constitucional n. 132/23, nos seguintes termos:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

**§ 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (...) (Grifos meus)**

O princípio da neutralidade significa que o sistema tributário não deve influenciar ou distorcer as decisões econômicas, sejam elas de consumo, de organização da atividade empresarial, de investimento, de tecnologia ou de escolhas de mercado. Ademais, a tributação deve ser indiferente ao tamanho da cadeia produtiva. A neutralidade também



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

fortalece a isonomia e a justiça fiscal, garantindo um tratamento equitativo a todos os contribuintes e setores.<sup>16</sup> Sobre o tema, assim me posicionei:

(...) neutralidade é essencial para que a tributação sobre o consumo não crie distorções no ambiente de negócios, inclusive nas exportações, permitindo a eficiente alocação do investimento e prevenindo a entropia do planejamento tributário. Qualquer distinção jurídica tem o potencial de distorcer escolhas. Neste sentido, uniformidade de alíquota, não-cumulatividade efetiva, simplicidade e legalidade plena foram os instrumentos previstos para se garantir a neutralidade do IBS e da CBS.<sup>17</sup>

No caso ora examinado, há violação à neutralidade porque a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 cria uma distorção na alocação eficiente de recursos, na medida em que torna mais vantajosa a produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus, simplesmente em razão da concessão de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos aos bens desse tipo produzidos nessa região.

Dito de outro modo, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 atenta contra um dos princípios fundantes da Reforma Tributária porque cria distorções no ambiente de negócios, favorecendo a produção de bens de informática em uma região específica do território brasileiro (Zona Franca de Manaus) em detrimento das demais.

Não suficiente a violação aos princípios da igualdade, da livre concorrência e da neutralidade, em razão da concessão de um tratamento favorecido injustificado às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus, em detrimento de seus concorrentes, influenciando negativamente na alocação eficiente de recursos no setor de TIC, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola, por fim, o pacto federativo. É o que se passa a evidenciar.

<sup>16</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Reforma Tributária: Gênese e Análise da EC 132/23 e da LC 214/25**. São Paulo: Thomson Reuters, 2025. p. 54.

<sup>17</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. et al. **Ensaio de uma lei complementar do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. p. 24.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

### **§ 3.6. A VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO**

A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional por ofensa ao pacto federativo. A Constituição protege a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, atribuindo-lhe o *status* de cláusula pétrea. Assim os dispositivos constitucionais relevantes:

**Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:**

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Grifos meus)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
(...)

**§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

- I - a forma federativa de Estado;**
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais. (Grifos meus)

O federalismo é um mecanismo para dividir decisões e funções do governo. Como defendi na última década, a Reforma Tributária instituiu verdadeiro federalismo cooperativo entre os entes federados brasileiros, substituindo decisões excessivamente autônomas e independentes por decisões compartilhadas que demandam a harmonização das responsabilidades dos distintos entes.

O federalismo cooperativo pode ser facilmente compreendido pela metáfora de Morton Grodzins: enquanto o federalismo “tradicional”



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

é simbolizado como um bolo de três camadas, o federalismo cooperativo é mais bem representado como um bolo mármore, caracterizado por uma mistura inseparável de ingredientes de cores diferentes, as cores aparecendo em padrões verticais e diagonais, e redemoinhos inesperados.<sup>18</sup> Assim como as cores são misturadas no bolo mármore, também as funções são misturadas no federalismo cooperativo, de sorte que União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham responsabilidades e competências para consecução de objetivos comuns.

Em recente julgado tributário, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se manifestar sobre o pacto federativo e a sua influência na interpretação dos dispositivos constitucionais tributários.<sup>19</sup> Na oportunidade, o Relator Ministro Edson Fachin, frisou que

(...) repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo cooperativo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da Constituição Federal) e objetivos (art. 3º, da Constituição Federal) da República. Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.<sup>20</sup>

Nesse contexto, vê-se que a Reforma Tributária, toda ela, buscou assegurar o federalismo cooperativo. Isso porque, entre outras coisas, as normas introduzidas pela Emenda Constitucional n. 132/23 (i) estabelecem uma competência compartilhada entre União, Estados e Municípios, determinando, obrigatoriamente, uma legislação nacional comum sobre impostos de Estados e Municípios e sobre a contribuição social da União; (ii) estabelecem o princípio de destino para as operações sobre consumo e para definição do ente federado que fará jus a essa receita,

<sup>18</sup> GRODZINS, Morton. The Federal System. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mayfieldschools.org/downloads/thefederalsystem.pdf>. Acesso em 14.08.2025. p. 74.

<sup>19</sup> STF, ADPF n. 1028, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 26.03.2025, DJe-s/n 29.05.2025

<sup>20</sup> STF, ADPF n. 1028, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 26.03.2025, DJe-s/n 29.05.2025, p. 38-39 do acórdão.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

retirando poder de Estados de origem de concederem benefícios fiscais; (iii) proíbem a concessão de benefícios relativos ao IBS e à CBS; (iv) determinam a criação de uma alíquota de referência para o IBS; (v) estabelecem a criação de um Comitê Gestor do IBS; (vi) preveem limites para a carga tributária futura, comparada com a carga tributária atual; (vii) preveem a criação de fundos de compensação para desenvolvimento regional e equalização de benefícios do sistema atual; e (viii) estabelecem condições e limitações para alterações na alíquota e na carga tributária, inclusive para renúncia de receita futura.

Veja-se, assim, que a Emenda Constitucional n. 132/23 estabeleceu diversas regras cuja finalidade é assegurar a harmonia dos entes federados na regulação e fiscalização do IBS e da CBS. É dizer: o IBS e a CBS são manifestações do federalismo cooperativo e, como tais, buscam superar a lógica de antagonismo e competição entre os diferentes entes federados por meio de seu desenho jurídico.

Diante desse cenário, é evidente a inconstitucionalidade da norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, que concedeu benefício tributário às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus. Referida norma atenta contra o federalismo cooperativo por pelo menos duas razões.

Em primeiro lugar, e de modo mais evidente, porque contraria diretamente a proibição constitucional expressa de que o IBS e a CBS sejam utilizados como ferramentas em uma potencial guerra fiscal entre os entes. As normas previstas nos artigos 156-A, inciso X e 195, § 16, da Constituição proíbem que o IBS e a CBS sejam objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais ou, ainda, que haja a criação de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação atinentes a esses dois tributos.

A norma especial prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25, contudo, faz exatamente isso. Ela concede um incentivo fiscal em forma de crédito presumido exclusivamente às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus, de forma a fomentar a tributação diferenciada entre os entes, contrariando o próprio design jurídico do IBS e da CBS. Isto é, no lugar de promover a harmonia



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

entre os diversos entes federados, assegurando que a tributação de bens de informática será a mesma independentemente do local de produção – como de fato se buscou fazer na Reforma Tributária – tal norma mantém resquícios da guerra fiscal, buscando afastar a incidência dos novos tributos simplesmente para privilegiar os interesses do Estado do Amazonas.

Em segundo lugar, e de modo ainda mais grave, a norma especial prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola o federalismo cooperativo porque transfere para os outros entes federados o ônus econômico decorrente da renúncia fiscal atinente ao benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus. Exatamente porque na nova sistemática as contas públicas de um ente influenciam as contas dos demais, o eventual benefício fiscal concedido por um ente necessariamente terá de ser compensado pelos demais com o aumento de alíquotas do IBS para manutenção das respectivas receitas. Tal compensação não apenas limita a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios de definirem suas alíquotas de IBS, como também interfere na alíquota de referência e, por consequência, na própria capacidade de arrecadação da União.

Nesse ponto, vale ressaltar ainda a patente violação ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00), assim redigido:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

- I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
- II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Como se percebe, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola diretamente a norma prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, primeiro, porque concede benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita sem que, para tanto, tenha sido feita qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia a sua vigência e nos dois seguintes. Segundo, porque justamente em razão da inexistência de referida estimativa de impacto, não há qualquer demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária e, igualmente, inexistente previsão de medidas para sua compensação.

Logo, por qualquer ângulo que se analise a questão, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 viola o pacto federativo, razão por que é inconstitucional.



**Eurico Marcos Diniz de Santi**  
Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

#### **§ 4. DEZ CONCLUSÕES INSTITUCIONAIS**

Todo o exposto pode ser sintetizado em dez conclusões institucionais, assim enunciadas:

C1) A interpretação literal do artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 revela que o legislador institui uma norma que confere um benefício fiscal aos agentes que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus, na medida em que esses terão direito a se aproveitar de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos no tempo relativamente às operações que destinem ao território nacional bens de informática produzidos por indústria incentivada situada na Zona Franca de Manaus;

C2) O Decreto-Lei n. 288/67 estabeleceu que a Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio que goza de incentivos fiscais especiais; tal regime favorecido foi objeto de recepção constitucional expressa pelo artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que manteve a Zona Franca de Manaus com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação e de incentivos fiscais pelo prazo de vinte e cinco anos contados a partir da promulgação da Constituição, tendo sido esse prazo originário estendido até o ano de 2073, por força das Emendas Constitucionais n. 42/03 (artigo 92 do ADCT) e n. 83/14 (artigo 92-A do ADCT);

C3) No âmbito da Reforma Tributária, a Emenda Constitucional n. 132/23 incluiu no ADCT o artigo 92-B, de acordo com o qual as leis instituidoras do IBS e da CBS estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus pelos artigos 40 e 92-A do ADCT nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos a que se referem os



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

artigos 126 a 129 do ADCT, quais sejam, PIS/COFINS, IPI, ICMS, ISS; a interpretação literal do disposto no artigo 92-B do ADCT revela que, relativamente ao IBS e à CBS, o constituinte buscou preservar o diferencial competitivo assegurado à Zona Franca de Manaus, sem, contudo, alterar o seu alcance, seja para reduzi-lo ou ampliá-lo por meio da criação de novos benefícios fiscais, devendo-se meramente conservá-lo no estado em que se encontrava antes do advento da Emenda Constitucional n. 132/23;

C4) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 que concede créditos presumidos de IBS e CBS aos produtores de bens de informática localizados na Zona Franca de Manaus é inconstitucional porque viola aos artigos 40 e 92-B do ADCT ao instituir novo benefício fiscal: seja em âmbito federal (Lei n. 8.248/91 – Lei de Informática – e Lei n. 8.387), seja em âmbito estadual, a legislação atinente à tributação de bens de informática e comunicação opera com incentivos fiscais, buscando fomentar o investimento e desenvolvimento tecnológico *em todo o país*, de modo que se o que deve ser mantido é o “diferencial competitivo” da Zona Franca de Manaus, mister se faz reconhecer que, no setor de informática, tal diferencial competitivo é, senão inexistente, substancialmente reduzido (i) primeiro, porque a interpretação sistemática da Constituição revela que, do ponto de vista constitucional, relativamente aos bens do setor de tecnologias de informação e comunicação, o relevante não é o seu local de produção (se dentro ou fora da Zona Franca de Manaus), mas sim a sua própria produção, uma vez que a finalidade buscada pelo constituinte é incentivar o desenvolvimento tecnológico no país como um todo e (ii) segundo, porque a comparação entre os efeitos concretos decorrentes da Lei n. 8.387/91, que instituiu uma política exclusiva para empresas situadas dentro da Zona Franca de Manaus, e aqueles decorrentes da Lei de Informática, que instituiu uma política voltada às empresas situadas fora da Zona Franca de Manaus, revela que seja em número de empresas beneficiadas, seja em relação ao faturamento bruto



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

com bens incentivados, inexistente diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus a ser preservado;

C5) Ademais, ainda que se reputasse que haveria um diferencial competitivo relativamente à produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus – o que não é de modo algum verdadeiro do ponto de vista jurídico e prático, mas se assume para fins argumentativos – a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 seria inconstitucional porque elaborada sem qualquer suporte técnico que permita avaliar a sua correção: não existe qualquer estudo técnico e econômico capaz de justificar as porcentagens de crédito presumido fixadas nessa norma, o que revela que o legislador adotou um crédito em patamar arbitrário, que não guarda relação de pertinência ou necessidade com a finalidade que busca alcançar (*manter* o diferencial competitivo, e nada mais);

C6) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional porque viola o princípio da igualdade: o legislador adotou um critério irrelevante (local de produção do bem de informática) para diferenciar entre contribuintes que se encontram na mesma situação fática (produtores de bens de informática) à luz da finalidade perseguida pela legislação (estimular o desenvolvimento tecnológico em todo o território nacional), isto é, a concessão de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos àqueles que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus simplesmente porque estão localizados nessa região coloca-os em uma posição mais vantajosa em relação aos demais produtores desses bens localizados em outras regiões, sem que haja qualquer justificativa para tanto, o que contraria inclusive a política pública instituída para esse tipo de bem ao violar o seu racional de incentivar a produção tecnológica em todo o país;

C7) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional porque viola o princípio da livre



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

concorrência: no lugar de promover o equilíbrio competitivo entre os diferentes produtores de bens de informática espalhados pelo território nacional, a norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 cria um incentivo fiscal que beneficia exclusivamente aqueles localizados na Zona Franca de Manaus, deturpando, assim, a igualdade entre os agentes econômicos;

C8) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional porque viola o princípio da neutralidade: tal norma distorce a alocação eficiente de recursos, tornando mais vantajosa a produção de bens de informática na Zona Franca de Manaus, simplesmente em razão da concessão de créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos;

C9) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional porque viola diretamente as normas previstas nos artigos 156-A, inciso X e 195, § 16, da Constituição, que proíbem que o IBS e a CBS sejam objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais ou, ainda, que haja a criação de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação atinentes a esses dois tributos;

C10) A norma prevista no artigo 450 da Lei Complementar n. 214/25 é inconstitucional porque viola o princípio do federalismo cooperativo: (i) primeiro, porque mantém resquícius da guerra fiscal, buscando afastar a incidência dos novos tributos simplesmente para privilegiar os interesses do Estado do Amazonas; (ii) segundo, porque transfere para os outros entes federados o ônus econômico decorrente da renúncia fiscal atinente ao benefício concedido às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus, já que tal renúncia terá de ser compensada pelos demais entes com o aumento de alíquotas do IBS para manutenção das respectivas receitas; e (iii) terceiro, porque viola diretamente a norma prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao conceder benefício de natureza



**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP

tributária da qual decorre renúncia de receita sem que, para tanto, tenha sido feita qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia a sua vigência e nos dois seguintes.

Este é meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 27 de outubro de 2025.

**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP  
Fundador e Coordenador do Núcleo de Estudos Fiscais da FGV Direito SP  
Fundador e Ex-Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)  
Coautor e principal responsável pelo design jurídico da estrutura legal do texto  
da PEC45/2019 que originou a EC 132/2023  
Doutor (2000) e Mestre (1995) em Direito Tributário pela PUC/SP



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

# **O ALVORECER DE UMA NOVA FEDERAÇÃO, RUMO AO EFETIVO EXERCÍCIO DA CIDADANIA FISCAL**

**Confiança, Cooperação Pública e Privada em Sinergia com os  
Interesses Nacionais na Construção de Soluções Institucionais em  
Harmonia com os Interesses da Nação Brasileira em  
Conformidade com Manutenção da Competitividade Garantida  
pela EC 132 para a Zona Franca de Manaus**

## **SUMÁRIO**

---

- § 1. Introdução e objeto da opinião
- § 2. O quadro normativo da Reforma Tributária: EC 132/2023 e LC 214/2025
- § 3. O CGIBS como novo protagonista federativo: fundamento e competência
- § 4. O alvorecer da cidadania fiscal: do contribuinte-objeto ao contribuinte-sujeito
- § 5. A proteção constitucional da Zona Franca de Manaus: alcance e limites
- § 6. A inconstitucionalidade do art. 450 da LC 214/2025: análise sistemática
- § 7. A harmonia possível: o método institucional como solução
- § 8. Resposta aos Quesitos
- Referências Bibliográficas

<sup>DS</sup>  
*EMDDS*



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

Segundo, minhas convicções e opiniões públicas, no formato de artigos e livros sobre a Reforma Tributária do consumo, o DEJUR/FIESP consulta-me a respeito do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus (ZFM) e do crédito presumido de IBS e CBS previsto no art. 450, da Lei Complementar nº 214/2025, solicitando resposta aos seguintes quesitos objetivos:

- a) crédito presumido de IBS e CBS do art. 450, da LC 214/2025 atende à regra de manutenção do diferencial competitivo da ZFM estatuído no art. 92-B, do ADCT?
- b) O referido crédito presumido de IBS e CBS viola o pacto federativo e os princípios constitucionais?
- c) Caso as respostas aos quesitos anteriores sejam afirmativas, estão configuradas violações constitucionais que podem ser caracterizadas como direitos coletivos ou difusos passíveis de tutela por meio de ação civil pública, nos termos do art. 1º, incs. IV e V, e do art. 5º, inc. V, letra “b”, da Lei nº 7.347/85?

## **§ 1. INTRODUÇÃO E OBJETO DA OPINIÃO**

A presente opinião legal tem por objeto a análise das transformações institucionais inauguradas pela Reforma Tributária brasileira — consubstanciada na Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023 (EC 132/2023), e regulamentada pela Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025 (LC 214/2025)<sup>1</sup> —, com ênfase em três eixos temáticos interligados: (i) o surgimento de novos protagonistas institucionais, em especial o Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e a Receita Federal do Brasil (RFB), como artífices de um federalismo cooperativo inédito na história republicana brasileira; (ii) o conceito emergente de cidadania fiscal como fundamento axiológico do novo sistema tributário; e (iii) os limites constitucionais da proteção assegurada à Zona Franca de Manaus (ZFM) no contexto da reforma, com análise crítica do art. 450 da LC 214/2025.

---

<sup>1</sup>BRASIL. *Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Art. 450. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

A análise é motivada por dois eventos de especial relevância institucional. O primeiro é a publicação conjunta do Regulamento do IBS e da CBS pela RFB e pelo CGIBS, em 30 de abril de 2026<sup>2</sup> — ato normativo de natureza colaborativa e sem precedente na história do direito tributário brasileiro, que demonstra, na prática, que o federalismo cooperativo preconizado pela EC 132/2023 é realizável. O segundo é a controvérsia jurídica em torno do art. 450 da LC 214/2025, que institui créditos presumidos de IBS e CBS em patamares fixos para produtores de bens de informática localizados na ZFM — norma cuja constitucionalidade é aqui examinada à luz dos princípios estruturantes da reforma e do mandamento expresso do art. 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).<sup>3</sup>

A tese central desta opinião é a seguinte: estamos diante do alvorecer de uma nova federação brasileira — construída não pela imposição vertical de normas, mas pela cooperação horizontal entre instituições que aprenderam a confiar umas nas outras.<sup>45</sup> A análise do art. 450 da LC 214/2025 é, nesse sentido, o teste mais exigente da consistência e da maturidade do novo sistema.

## **§ 2. O QUADRO NORMATIVO DA REFORMA TRIBUTÁRIA: EC 132/2023 E LC 214/2025**

### **2.1. A arquitetura constitucional do novo sistema**

A EC 132/2023 promoveu a mais ampla transformação do sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1988. Ela substituiu cinco tributos incidentes sobre o consumo — o IPI, o ICMS, o ISS, o PIS e a COFINS — por um sistema dual de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de

<sup>2</sup>RECEITA FEDERAL DO BRASIL; COMITÊ GESTOR DO IBS. *Regulamento do IBS e da CBS*. Ato Conjunto RFB/CGIBS publicado em 30 abr. 2026. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 abr. 2026.

<sup>3</sup>BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Art. 92-B do ADCT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>4</sup>SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *The Law is in the Air: o regulamento CBS/IBS e o fim do regulamento criativo no Brasil*. JOTA — *Pulso da Reforma*, São Paulo, maio 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/autor/eurico-marcos-diniz-de-santi>. Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>5</sup>*Idem, ibidem.*

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União federal.

Os princípios estruturantes do novo sistema estão inscritos no art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal: (i) a não cumulatividade plena; (ii) a tributação no destino; (iii) a neutralidade econômica; (iv) a uniformidade das alíquotas de referência; e (v) a vedação expressa, no inciso X, à concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao IBS, ou à criação de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Constituição. Esses princípios são normas de eficácia plena que vinculam tanto o legislador ordinário quanto os reguladores administrativos.

**2.2. O regulamento conjunto de 30 de abril de 2026 como ruptura paradigmática**

A publicação conjunta do Regulamento do IBS e da CBS pela RFB e pelo CGIBS, em 30 de abril de 2026, é um marco histórico. A análise comparativa entre a LC 214/2025 e o Regulamento do IBS revela dado de extraordinária relevância: aproximadamente 70% a 80% do texto do regulamento consiste em reprodução direta da própria lei complementar, com remissão expressa à base legal correspondente. Apenas cerca de 20% a 30% do conteúdo é efetivamente regulamentar — concentrado na operacionalização procedimental, no detalhamento do split payment, nas obrigações acessórias, na integração tecnológica entre CBS e IBS e nos fluxos administrativos de arrecadação, compensação, ressarcimento e controle.

Essa proporção é juridicamente decisiva. Ela demonstra que o regulamento observou rigorosamente o princípio constitucional da legalidade estrita em matéria tributária, inscrito no art. 150, I, e no art. 84, IV, da Constituição Federal. Do ponto de vista institucional, o regulamento conjunto é a demonstração prática de que o federalismo cooperativo preconizado pela EC 132/2023 é realizável — que a RFB e o CGIBS são capazes de construir, juntos, um ato normativo coerente, tecnicamente robusto e juridicamente legítimo.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**§ 3. O CGIBS COMO NOVO PROTAGONISTA FEDERATIVO: FUNDAMENTO E COMPETÊNCIA**

**3.1. A gênese do Comitê Gestor e a superação da guerra fiscal**

O Comitê Gestor do IBS — CGIBS — foi criado pelo art. 156-B da Constituição Federal, com redação dada pela EC 132/2023, e regulamentado pela Lei Complementar n. 108/2026.<sup>6</sup> Durante as discussões que antecederam a aprovação da EC 132/2023, o CGIBS era o elemento mais contestado politicamente — considerado por muitos inviável. Estados e municípios, habituados a competir pela fatia maior do bolo tributário por meio da guerra fiscal<sup>7</sup> — com isenções unilaterais de ICMS em desrespeito ao art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal —, foram compelidos pela arquitetura da reforma a sentar à mesma mesa.

No sistema de destino, onde o tributo é recolhido no local do consumo e as normas devem ser aprovadas coletivamente, a guerra fiscal perde o sentido econômico. O CGIBS é o mecanismo institucional que torna essa mudança permanente e juridicamente vinculante. Como observa Grodzins ao descrever o federalismo cooperativo, as funções passam a ser "misturadas" entre os entes, tal qual as cores de um bolo mármore<sup>8</sup> — e não mais separadas em camadas estanques. Vale registrar que o CCiF, desde sua primeira Nota Técnica, sempre defendeu que o IBS não deveria ser utilizado com fins extrafiscais e que a concessão de regimes especiais ou tributação privilegiada para regiões é incompatível com a sistemática do IBS e da CBS.<sup>9</sup>

O regulamento conjunto de 30 de abril de 2026 é a expressão mais concreta desse modelo. A coletiva de imprensa daquele dia revelou algo politicamente raro: gratidão entre instituições. Quando estados e municípios sentem gratidão mútua pelo trabalho realizado, estão construindo o capital social que vai sustentar a cooperação nas fases seguintes.

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei Complementar n. 108, de 13 de janeiro de 2026*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2026. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>7</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2020. p. 167.

<sup>8</sup> GRODZINS, Morton. The Federal System. In: ELAZAR, Daniel J. (ed.). *The Federal Polity*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1974. p. 74.

<sup>9</sup> CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiF. *Nota Técnica n. 1/2015: proposta do CCiF para reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços*. São Paulo: CCiF, jul. 2019. Disponível em: <https://ccif.com.br/nota-tecnica-i-reforma-tributaria>. Acesso em: 8 maio 2026.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

Como sublinha Harari, a humanidade prosperou graças à capacidade coletiva de cooperar diante de desafios comuns.<sup>10</sup>

### **3.2. Natureza jurídica e competências**

O CGIBS tem natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, personalidade própria e distinta dos entes federados que a integram. Suas competências abrangem: (i) a edição de normas relativas ao IBS; (ii) a arrecadação, distribuição e fiscalização do IBS; (iii) a representação judicial e extrajudicial dos entes federados; e (iv) a celebração de acordos e convênios com a RFB para harmonização da administração tributária — fundamento jurídico do regulamento conjunto de 30 de abril de 2026.

O STF, ao julgar a ADPF n. 1.028, reforçou que "repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo cooperativo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos e objetivos da República".<sup>11</sup>

## **§ 4. O ALVORECER DA CIDADANIA FISCAL: DO CONTRIBUINTE-OBJETO AO CONTRIBUINTE-SUJEITO**

### **4.1. Fundamento constitucional e conceito**

O conceito de cidadania fiscal tem fundamento direto no art. 1º da Constituição Federal, que eleva a cidadania à condição de fundamento da República. O tributo, nessa perspectiva, não é uma obrigação que o Estado impõe ao indivíduo como expressão de poder soberano, mas a contribuição que cada cidadão faz para a construção dos bens comuns.<sup>12</sup> Esse conceito encontra suporte normativo nos princípios constitucionais da

<sup>10</sup> HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Tradução de Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015. p. 25–27.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 1028*. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 26 mar. 2025. DJe, 29 maio 2025. p. 38–39 do acórdão.

<sup>12</sup> CAMPEDELLI, Laura Romano. *Cidadania fiscal como novo paradigma para o debate sobre tributação no Brasil: uma análise a partir da reforma tributária sobre o consumo aprovada pela Emenda Constitucional 132/2023*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Orientadores: José Garcez Ghirardi e Eurico Marcos Diniz de Santi. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/983811c0-de76-45db-ac06-16b1deb75700/full>. Acesso em: 8 maio 2026.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

transparência e da publicidade (art. 37, caput, CF), da legalidade tributária (art. 150, I, CF), da isonomia (art. 150, II, CF) e do direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF).

**4.2. Os instrumentos de concretização da cidadania fiscal na reforma**

A reforma materializa a cidadania fiscal em pelo menos quatro dimensões estruturais. A primeira é a transparência: com o IBS e a CBS, o valor do imposto estará discriminado na nota fiscal. A segunda é o motor de regras: a lei interpretada pelo fisco e disponibilizada em software de forma pública e prévia — a chamada Administração Tributária 3.0 preconizada pela OCDE. A terceira é o split payment: o mecanismo de pagamento fracionado que garante o recolhimento automático do imposto e elimina a inadimplência estratégica. A quarta é o monitoramento da neutralidade pelo TCU: um mecanismo de accountability fiscal sem precedente no direito tributário brasileiro.

Neste novo contexto constitucional e legal, a neutralidade é essencial para que a tributação sobre o consumo não crie distorções no ambiente de negócios, inclusive nas exportações, permitindo a eficiente alocação do investimento e prevenindo a entropia do planejamento tributário.<sup>13</sup>

**§ 5. A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA FRANCA DE MANAUS:  
ALCANCE E LIMITES**

**5.1. O histórico legislativo e a constitucionalização dos incentivos**

A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei n. 3.173, de 6 de junho de 1957, e remodelada pelo Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967<sup>14</sup>, que a transformou numa área de livre comércio de importação e exportação dotada de incentivos fiscais especiais, com o objetivo declarado de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário capaz de se desenvolver em face dos fatores locais e da grande distância dos centros consumidores (art. 1º do Decreto-Lei n. 288/67). O art. 3º

<sup>13</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Reforma Tributária: gênese e análise da EC 132/23 e da LC 214/25*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 54 (princípio da neutralidade).

<sup>14</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967*. Altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

do mesmo diploma concedeu isenção do II e do IPI para a entrada de mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo interno e à industrialização na ZFM.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou expressamente todo o conjunto desses incentivos fiscais. O art. 40 do ADCT<sup>15</sup> determinou a manutenção da ZFM 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. O STF, ao julgar a ADI n. 310<sup>16</sup>, firmou entendimento de que o art. 40 do ADCT constitucionalizou a totalidade dos incentivos fiscais atinentes à ZFM vigentes quando do advento da nova ordem constitucional, conferindo-lhes natureza de imunidade tributária.

O prazo originário de vinte e cinco anos foi estendido em dez anos pela EC 42/03<sup>17</sup> e em mais cinquenta anos pela EC 83/14.<sup>18</sup> A ZFM está, portanto, constitucionalmente protegida até o ano de 2073.

**5.2. O mandamento do art. 92-B do ADCT: manter, não ampliar**

A EC 132/2023 inseriu no ADCT o art. 92-B, que estabelece o mandamento constitucional aplicável à ZFM no contexto da reforma:

*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.*

<sup>15</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 40. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 310*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 19 fev. 2014. DJe-174, 8 set. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1547403>. Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>17</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Art. 92 do ADCT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>18</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n. 83, de 5 de agosto de 2014. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

DS  
EMDD



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

A interpretação<sup>19</sup> do art. 92-B do ADCT é inequívoca. O vocábulo central — "manter" — significa conservar no estado em que se encontrava antes da EC 132/2023: sem reduzir o diferencial competitivo, mas também sem ampliá-lo por meio da criação de novos benefícios fiscais.<sup>20</sup> O Relatório Final da Comissão Mista da Reforma Tributária<sup>21</sup> e a primeira Nota Técnica do CCiF reconheceram expressamente que a manutenção da ZFM é uma exceção constitucional à lógica do IBS e da CBS — e que exceções não comportam interpretação extensiva.

**5.3. O tratamento tributário do setor de informática: paridade nacional, não diferencial regional**

A compreensão do conteúdo do "diferencial competitivo" que o art. 92-B do ADCT manda preservar exige, por exemplo, a reconstrução do quadro normativo do setor de TIC antes da reforma. A Lei n. 8.248/91 (Lei de Informática)<sup>22</sup> criou uma política de incentivos fiscais para o setor em todo o território nacional — não apenas na ZFM. A Lei n. 8.387/91<sup>23</sup> apenas estendeu os mesmos incentivos da Lei de Informática aos bens de informática industrializados na ZFM — com remissão expressa à Lei n. 8.248/91 em seu art. 2º original. A Lei n. 13.969/19<sup>24</sup> reafirmou esse princípio de paridade ao modificar simultaneamente ambas as leis.

Os dados quantitativos produzidos com base em informações oficiais do MCTI e da SUFRAMA confirmam a inexistência de diferencial competitivo da ZFM no setor de

<sup>19</sup> ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, 2018. p. 218 (interpretação literal/declarativa).

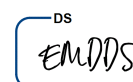
<sup>20</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Zona Franca de Manaus versus toda a Região Amazônica: competição e federalismo cooperativo. *Portal Reforma Tributária*, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://www.reformatributaria.com/opiniao/zona-franca-de-manaus-versus-toda-a-regiao-amazonica-competicao-e-federalismo-cooperativo>. Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>21</sup> BRASIL. Comissão Mista da Reforma Tributária. *Relatório Final da Reforma Tributária — PEC n. 45/2019 e n. 110/2019*. Brasília: Senado Federal, maio 2021. p. 81–82. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/documentos/6333>. Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei n. 8.248, de 23 de outubro de 1991*. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18248.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18248.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>23</sup> BRASIL. *Lei n. 8.387, de 30 de dezembro de 1991*. Dá nova redação ao § 1º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288/67, e ao art. 2º da Lei nº 8.248/91. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18387.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18387.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei n. 13.969, de 26 de dezembro de 2019*. Altera a Lei nº 8.248/1991 e a Lei nº 8.387/1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/113969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113969.htm). Acesso em: 8 maio 2026.



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

TIC. Durante o período de 2013 a 2022: (i) o Estado de São Paulo superou consistentemente a ZFM em número de empresas incentivadas; e (ii) o faturamento bruto com bens incentivados foi superior em São Paulo do que em Manaus em praticamente todos os anos. Tomando, por exemplo, o "diferencial competitivo" regional, verificamos que em se tratando do setor de informática, tal "diferencial" é empiricamente inexistente.<sup>25</sup>

**§ 6. A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 450 DA LC 214/2025: ANÁLISE SISTEMÁTICA**

**6.1. O teor da norma impugnada**

O art. 450 da LC 214/2025<sup>26</sup> concede à indústria incentivada na ZFM créditos presumidos de IBS e CBS relativos às operações que destinem ao território nacional bens materiais produzidos nessa área. O § 1º do dispositivo fixa os percentuais aplicáveis ao IBS: 55% para bens de consumo final, 75% para bens de capital, 90,25% para bens intermediários e 100% para bens de informática. O § 2º fixa os percentuais da CBS: 6% na venda de produtos e 2% nos demais casos. Esses percentuais são fixos no tempo, sem qualquer mecanismo de ajuste em função de variações nas condições econômicas ou no diferencial competitivo efetivamente verificado.

A norma é inconstitucional por seis fundamentos autônomos e cumulativos, cada um dos quais, por si só, seria suficiente para sua invalidação.

**6.2. Primeiro fundamento: violação aos arts. 40 e 92-B do ADCT**

Como demonstrado no § 5, o art. 92-B do ADCT manda preservar o diferencial competitivo da ZFM — não criar diferencial novo onde ele não existe.<sup>27</sup> No setor de informática, não há diferencial competitivo a preservar: a legislação sempre tratou o setor

<sup>25</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de; TOSTES NETO, José Barroso. Desafios da Zona Franca de Manaus na Reforma Tributária: poder público e setor privado devem promover ajustes estruturais que garantam um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável. *JOTA*, São Paulo, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/desafios-da-zona-franca-de-manaus-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Reforma Tributária: gênese e análise da EC 132/23 e da LC 214/25*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. Cap. IX: A Reforma Tributária e a manutenção dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus.

DS  
EM.DDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

de forma isonômica em todo o território nacional,<sup>28</sup> e os dados empíricos confirmam a inexistência de vantagem competitiva regional.

A concessão de crédito presumido de 100% sobre o saldo devedor de IBS para bens de informática produzidos na ZFM é, portanto, a criação de benefício fiscal inédito — sem precedente nos regimes tributários dos tributos extintos. Ela não preserva o diferencial competitivo: ela o cria. E ao criá-lo, ultrapassa o limite do mandamento constitucional de manutenção, violando diretamente os arts. 40 e 92-B do ADCT. Há ainda vício autônomo de inconstitucionalidade: a ausência de qualquer estudo técnico ou econômico que justifique os percentuais fixados na norma viola o princípio da proporcionalidade e o princípio constitucional da motivação dos atos normativos.

**6.3. Segundo fundamento: violação ao princípio da igualdade (arts. 5º, caput, e 150, II, CF)**

O art. 5º, caput, da Constituição Federal garante a todos a igualdade perante a lei. O art. 150, II, veda especificamente a instituição de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente. O princípio da igualdade proíbe o legislador de adotar, como critério de diferenciação, elemento irrelevante à luz da finalidade da norma que se pretende implementar.

A norma do art. 450 da LC 214/2025 adota como critério de diferenciação a localização geográfica da empresa produtora — elemento constitucional e empiricamente irrelevante à luz da finalidade da legislação do setor de TIC: estimular o desenvolvimento tecnológico em todo o território nacional, independentemente do local de produção. Diferenciá-los com base em sua localização, quando a própria política pública do setor sempre buscou a paridade, é tratamento desigual sem justificativa racional — e, portanto, inconstitucional.

**6.4. Terceiro fundamento: violação ao princípio da livre concorrência (arts. 146-A e 170, IV, CF)**

---

<sup>28</sup> WESTEN, Peter. *Speaking of Equality: an analysis of the rhetorical force of 'equality' in moral and legal discourse*. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 62 e 79.

DS  
EMDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

O art. 170, IV, da Constituição Federal eleva a livre concorrência à condição de princípio da ordem econômica. O art. 146-A autoriza o legislador complementar a estabelecer critérios especiais de tributação para prevenir desequilíbrios da concorrência — o que pressupõe, a contrario sensu, que a lei tributária não deve ela própria criar os desequilíbrios que pretende prevenir. Como observa Santi, "a perspectiva fiscal e econômica de respeitar o princípio da livre concorrência exige que o Estado, por meio de suas intervenções, não crie obstáculos para que a iniciativa privada possa ofertar livremente seus produtos ao mercado".

A concessão de crédito presumido de 100% do saldo devedor de IBS exclusivamente para produtores de bens de informática localizados na ZFM cria desequilíbrio competitivo artificial: empresas que concorrem no mesmo mercado nacional passam a operar com cargas tributárias radicalmente distintas não em função de sua eficiência produtiva, mas unicamente em função de sua localização geográfica.

**6.5. Quarto fundamento: violação ao princípio da neutralidade (art. 156-A, § 1º, CF)**

O art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 132/2023, estabelece expressamente que o IBS "será informado pelo princípio da neutralidade". A neutralidade tributária significa que o sistema não deve influenciar ou distorcer as decisões econômicas dos agentes. O art. 450 da LC 214/2025 viola diretamente esse princípio ao tornar artificialmente mais vantajosa a produção de bens de informática na ZFM, distorcendo decisões de localização de investimento que deveriam ser determinadas por fatores econômicos reais.

**6.6. Quinto fundamento: violação ao art. 156-A, § 1º, X, e ao art. 195, § 16, da Constituição**

Os arts. 156-A, § 1º, X, e 195, § 16, da Constituição Federal proíbem, de forma expressa e taxativa, que o IBS e a CBS sejam objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais, ou que sejam criados regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação relativos a esses tributos — ressalvadas as hipóteses previstas na própria Constituição. A criação de crédito presumido de IBS em patamares fixos para produtores de bens de informática na ZFM não se enquadra em nenhuma das hipóteses de exceção constitucionalmente previstas.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**6.7. Sexto fundamento: violação ao pacto federativo e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

O art. 450 da LC 214/2025 viola o pacto federativo cooperativo inaugurado pela EC 132/2023 por três razões cumulativas. Primeira: mantém resquícios da guerra fiscal, ao criar incentivo de IBS que beneficia exclusivamente o Estado do Amazonas, contrariando a proibição expressa do art. 156-A, § 1º, X, da Constituição. Segunda: transfere para todos os demais entes federados o ônus econômico da renúncia fiscal concedida, que deverá ser compensada pelo aumento das alíquotas do IBS dos demais entes. Terceira: viola o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>29</sup> — que expressamente inclui o crédito presumido no conceito de renúncia de receita (§ 1º) e exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração de consideração na lei orçamentária e medidas de compensação —, requisitos não observados na elaboração da norma.

**§ 7. A HARMONIA POSSÍVEL: O MÉTODO INSTITUCIONAL COMO SOLUÇÃO**

**7.1. Proteção legítima e instrumentos constitucionalmente adequados**

A inconstitucionalidade do art. 450 da LC 214/2025 não implica que a ZFM deva ser desprotegida no novo sistema tributário. Implica, isso sim, que os mecanismos de proteção devem ser constitucionalmente adequados — fundados em evidência de diferencial competitivo real, dimensionados de forma proporcional e acompanhados dos estudos de impacto fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em setores nos quais o diferencial competitivo regional é real e demonstrável, os mecanismos de preservação previstos no art. 92-B do ADCT<sup>30</sup> têm plena aplicação.

A tarefa de identificar, setor a setor, o diferencial competitivo real da ZFM e propor os mecanismos mais adequados para sua preservação cabe ao CGIBS, à RFB e à SUFRAMA, atuando de forma cooperativa, com base em dados, com a participação dos

<sup>29</sup>BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*. Art. 14. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

<sup>30</sup>

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

entes federados interessados e com observância dos princípios constitucionais da transparência, da proporcionalidade e da motivação.

**7.2. O regulamento conjunto como paradigma metodológico**

O regulamento conjunto de 30 de abril de 2026 oferece o paradigma do método correto: a RFB e o CGIBS demonstraram que é possível construir, de forma cooperativa e baseada em evidências técnicas, normas que respeitam os limites da lei e atendem às necessidades operacionais de um sistema tributário moderno. Esse mesmo método precisa ser aplicado à questão da ZFM — com dados, com diálogo, com boa-fé institucional — no âmbito das instâncias que a própria reforma criou para mediar esses conflitos.

**§ 8. RESPOSTA AOS QUESITOS**

Com base na opinião jurídica anexa, aqui estão as respostas objetivas aos três quesitos formulados pelo Dejur da FIESP:

**Quesito 1 — O crédito presumido de IBS e CBS do art. 450 da LC 214/2025 atende à regra de manutenção do diferencial competitivo da ZFM estatuído no art. 92-B do ADCT?**

**Não.** O art. 450 da LC 214/2025 não atende ao mandamento do art. 92-B do ADCT — ao contrário, viola-o frontalmente por duas razões autônomas e cumulativas.

A primeira razão é semântica e jurídica: o vocábulo central do art. 92-B é "**manter**" — conservar o diferencial competitivo nos níveis preexistentes à EC 132/2023, sem reduzi-lo nem ampliá-lo. O dispositivo não autoriza a criação de benefícios fiscais novos, mas apenas a preservação dos já existentes.

A segunda razão é empírica e decisiva: **no setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC), não há diferencial competitivo da ZFM a ser preservado.** A legislação brasileira — desde a Lei nº 8.248/91 (Lei de Informática) e a Lei nº 8.387/91 — sempre tratou os incentivos fiscais do setor de forma isonômica em todo o território nacional, com remissão expressa de paridade entre a ZFM e o restante do país. Os dados empíricos do MCTI e da SUFRAMA relativos ao período 2013–2022 confirmam que São Paulo superou consistentemente a ZFM tanto em número de empresas incentivadas quanto em faturamento bruto com bens incentivados.

Portanto, ao conceder crédito presumido de **100% do saldo devedor de IBS** para bens de informática produzidos na ZFM, o art. 450 não preserva diferencial preexistente: **cria benefício fiscal inédito** onde inexistia vantagem competitiva regional — extrapolando os limites do mandamento constitucional de manutenção e violando diretamente os arts. 40 e 92-B do ADCT.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**Quesito 2 — O referido crédito presumido de IBS e CBS viola o pacto federativo e os princípios constitucionais?**

**Sim.** O art. 450 da LC 214/2025 é inconstitucional por **seis fundamentos autônomos e cumulativos**, cada um dos quais, por si só, seria suficiente para sua invalidação:

**1º) Violação aos arts. 40 e 92-B do ADCT** — conforme demonstrado no Quesito 1, a norma cria benefício fiscal inédito no setor de informática em vez de preservar diferencial competitivo preexistente, ultrapassando os limites constitucionais.

**2º) Violação ao princípio da igualdade (arts. 5º, caput, e 150, II, CF)** — adota como critério de diferenciação a localização geográfica da empresa produtora, elemento empiricamente irrelevante à luz da finalidade histórica da política pública do setor de TIC, que sempre buscou a paridade nacional. Trata-se de discriminação sem justificativa racional constitucionalmente admissível.

**3º) Violação ao princípio da livre concorrência (arts. 146-A e 170, IV, CF)** — cria desequilíbrio competitivo artificial entre empresas que concorrem no mesmo mercado nacional, impondo cargas tributárias radicalmente distintas não em função da eficiência produtiva, mas exclusivamente da localização geográfica — distorção que o próprio art. 146-A da CF visa prevenir.

**4º) Violação ao princípio da neutralidade tributária (art. 156-A, § 1º, CF)** — torna artificialmente mais vantajosa a produção de bens de informática na ZFM, distorcendo decisões de localização de investimento que deveriam ser determinadas por fatores econômicos reais, em frontal contradição com o mandamento expresso de neutralidade do IBS.

**5º) Violação à vedação expressa dos arts. 156-A, § 1º, X, e 195, § 16, da CF** — esses dispositivos proíbem, de forma taxativa, a concessão de incentivos e benefícios fiscais relativos ao IBS e à CBS, bem como a criação de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Constituição. O crédito presumido do art. 450 não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses de exceção.

**6º) Violação ao pacto federativo cooperativo e ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal** — por três razões cumulativas: (a) mantém resquícios da guerra fiscal ao criar incentivo de IBS que beneficia exclusivamente o Estado do Amazonas, contrariando a proibição expressa do art. 156-A, § 1º, X, da CF; (b) transfere para todos os demais entes federados o ônus econômico da renúncia fiscal, que deverá ser compensada pelo aumento das alíquotas do IBS dos demais entes; e (c) viola o art. 14 da LRF, que inclui expressamente o crédito presumido no conceito de renúncia de receita e exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação — requisitos não observados.

DS  
EMDDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**Quesito 3 — Estão configuradas violações constitucionais caracterizáveis como direitos coletivos ou difusos passíveis de tutela por ação civil pública (art. 1º, incs. IV e V, e art. 5º, inc. V, "b", da Lei nº 7.347/85)?**

**Sim.** As inconstitucionalidades identificadas nos quesitos anteriores configuram lesão a interesses de natureza **coletiva e difusa**, passíveis de tutela pela via da ação civil pública, pelos seguintes fundamentos:


As violações ao **princípio da igualdade**, à **livre concorrência** e à **neutralidade tributária** afetam uma pluralidade indeterminada de contribuintes e agentes econômicos que concorrem no mesmo mercado nacional com produtores beneficiados pelo art. 450 — configurando lesão a **interesses difusos**, nos termos do art. 1º, inc. IV, da Lei nº 7.347/85, que tutela a ordem econômica.

A violação ao **pacto federativo cooperativo** e ao **art. 14 da LRF** — com transferência do ônus fiscal a todos os demais entes federativos — configura lesão à **ordem urbanística e à ordem econômica**, bem como ao erário público, enquadrando-se no art. 1º, inc. V, da Lei nº 7.347/85.

A legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, nos termos do art. 5º, inc. V, "b", da Lei nº 7.347/85, alcança **associações constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre suas finalidades institucionais a proteção da ordem econômica** — condição que a FIESP, como entidade representativa do setor industrial paulista, reúne para fins de aferição de pertinência temática.

Neste sentido, segundo minha opinião, a ação civil pública seria o instrumento processual adequado para postular, em juízo, a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 450 da LC 214/2025 e a suspensão de seus efeitos, com fundamento na proteção dos direitos coletivos e difusos dos contribuintes e dos entes federativos lesados pela norma.

São Paulo, 08 maio de 2026.

DocuSigned by:  
  
06B4A351A4A74A0...

**Eurico Marcos Diniz de Santi**

Professor da Escola de Direito da FGV Direito SP  
Fundador e Coordenador do NEF/FGV | Fundador-Diretor do CCiF  
Coautor intelectual da PEC 45/2019, que originou a EC 132/2023  
Doutor (2000) e Mestre (1995) em Direito Tributário pela PUC/SP,  
Prêmio Jabuti 1º Lugar na Categoria de Livro de Direito em 2008



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**Legislação**

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967*. Altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei n. 8.248, de 23 de outubro de 1991*. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18248.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18248.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei n. 8.387, de 30 de dezembro de 1991*. Dá nova redação ao § 1º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288/67. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18387.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18387.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei n. 13.969, de 26 de dezembro de 2019*. Altera a Lei nº 8.248/1991 e a Lei nº 8.387/1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113969.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 108, de 13 de janeiro de 2026*. Institui o Comitê Gestor do IBS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2026. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 83, de 5 de agosto de 2014. Acrescenta o art. 92-A ao ADCT. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm). Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

**Jurisprudência**

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 310*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 19 fev. 2014. DJe-174, 8 set. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1547403>. Acesso em: 8 maio 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 1028*. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 26 mar. 2025. DJe, 29 maio 2025.

DS  
EMDS



**EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI**  
Professor da FGV Direito SP

**Atos normativos e documentos institucionais**

- BRASIL. Comissão Mista da Reforma Tributária. *Relatório Final da Reforma Tributária — PEC n. 45/2019 e n. 110/2019*. Brasília: Senado Federal, maio 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/documentos/6333>. Acesso em: 8 maio 2026.
- CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiF. *Nota Técnica n. 1/2015: proposta do CCiF para reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços*. São Paulo: CCiF, jul. 2019. Disponível em: <https://ccif.com.br/nota-tecnica-i-reforma-tributaria>. Acesso em: 8 maio 2026.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL; COMITÊ GESTOR DO IBS. *Regulamento do IBS e da CBS*. Ato Conjunto RFB/CGIBS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 abr. 2026.

**Referências Bibliográficas do Autor**

- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Kafka, alienação e deformidades da legalidade: exercício do controle social rumo à cidadania fiscal*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2020.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Reforma Tributária: gênese e análise da EC 132/23 e da LC 214/25*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Sete Desafios da Reforma Tributária: Law & Love is in the Air. *Folha de S. Paulo / Coluna Tributária*, São Paulo, maio 2026.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. The Law is in the Air: o regulamento CBS/IBS e o fim do regulamento criativo no Brasil. *JOTA — Pulso da Reforma*, São Paulo, maio 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/autor/eurico-marcos-diniz-de-santi>. Acesso em: 8 maio 2026.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Zona Franca de Manaus versus toda a Região Amazônica: competição e federalismo cooperativo. *Portal Reforma Tributária*, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://www.reformatributaria.com/opiniao/zona-franca-de-manaus-versus-toda-a-regiao-amazonica-competicao-e-federalismo-cooperativo>. Acesso em: 8 maio 2026.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de; TOSTES NETO, José Barroso. Desafios da Zona Franca de Manaus na Reforma Tributária. *JOTA*, São Paulo, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/desafios-da-zona-franca-de-manaus-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 8 maio 2026.

**Outras obras citadas**

- ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, 2018.
- CAMPEDELLI, Laura Romano. *Cidadania fiscal como novo paradigma para o debate sobre tributação no Brasil: uma análise a partir da reforma tributária sobre o consumo aprovada pela Emenda Constitucional 132/2023*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Orientadores: José Garcez Ghirardi e Eurico Marcos Diniz de Santi. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/983811c0-de76-45db-ac06-16b1deb75700/full>. Acesso em: 8 maio 2026.
- GRODZINS, Morton. The Federal System. In: ELAZAR, Daniel J. (ed.). *The Federal Polity*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1974.
- HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Tradução de Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015.
- WESTEN, Peter. *Speaking of Equality: an analysis of the rhetorical force of 'equality' in moral and legal discourse*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

DS  
EMDDS





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seo Judiciria do Distrito Federal**  
1 Vara Federal Cvel da SJDF

## PROCESSOS INDICADOS

### COMO POSSÍVEIS PREVENTOS [\[i\]](#)

SITUAÇÃO EM 11 de maio de 2026

#### PJE-PJE:

- [1047058-16.2025.4.01.3500](#)** AO CIVIL COLETIVA  
**Órgão Julgador:** 1 Vara Federal Cvel da SJGO  
**Assunto(s):** Operaes Comerciais  
**Polo Ativo:** SINDICATO DOS POLICIAIS ROD FEDERAIS NO EST DE GOIAS  
**Polo Passivo:** UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)  
**Data autuação:** 08/08/2025  
**Última movimentação:** Decorrido prazo de SINDICATO DOS POLICIAIS ROD FEDERAIS NO EST DE GOIAS em 13/04/2026 23:59.
- [1048270-02.2025.4.01.3200](#)** MANDADO DE SEGURANA COLETIVO  
**Órgão Julgador:** 9 Vara Federal Cvel da SJAM  
**Assunto(s):** Operaes Comerciais  
**Polo Ativo:** SINDICATO DO COMERCIO VAREJISTA NO ESTADO DO AMAZONAS  
**Polo Passivo:** DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM MANAUS e UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)  
**Data autuação:** 09/10/2025  
**Última movimentação:** Processo suspenso por Recurso Especial Repetitivo tema 1244 pelo STJ
- [1048265-77.2025.4.01.3200](#)** MANDADO DE SEGURANA COLETIVO  
**Órgão Julgador:** 1 Vara Federal Cvel da SJAM  
**Assunto(s):** Operaes Comerciais  
**Polo Ativo:** SINDICATO DO COMERCIO VAREJISTA DE LOUCAS, TINTAS, FERRAGENS, MATERIAL ELETRICO E DE CONSTRUCAO DE MANAUS  
**Polo Passivo:** DELEGADO DA RECEITA FEDERAL DE MANAUS e UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)  
**Data autuação:** 09/10/2025  
**Última movimentação:** Conclusos para julgamento
- [1048262-25.2025.4.01.3200](#)** MANDADO DE SEGURANA COLETIVO



**Órgão Julgador:** 9 Vara Federal Cvel da SJAM  
**Assunto(s):** Operaes Comerciais  
**Polo Ativo:** SINDICATO DO COMERCIO ATACADISTA E DISTRIBUIDOR DO ESTADO DO AMAZONAS  
**Polo Passivo:** DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM MANAUS e UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL)  
**Data autuação:** 09/10/2025  
**Última movimentação:** Decorrido prazo de SINDICATO DO COMERCIO ATACADISTA E DISTRIBUIDOR DO ESTADO DO AMAZONAS em 09/02/2026 23:59.

**1028814-03.2024.4.01.3200** MANDADO DE SEGURANA COLETIVO

**Órgão Julgador:** 1 Vara Federal Cvel da SJAM  
**Assunto(s):** Cofins, PIS, Operaes Comerciais  
**Polo Ativo:** AMAZONIA CABO LTDA  
**Polo Passivo:** UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL) e DELEGADO DA RECEITA FEDERAL EM MANAUS  
**Data autuação:** 19/08/2024  
**Última movimentação:** Remetidos os Autos (em grau de recurso) para Tribunal

---

**ii** A análise de prevenção utiliza os seguintes critérios para indicar possíveis preventos para o processo:

- (i) identidade de assunto(s) e partes (ainda que em polos diversos);
- (ii) identidade de assuntos e entre a parte ativa e a pessoa jurídica a que está vinculada a autoridade constante do polo passivo, em caso das classes: mandado de segurança, mandado de injunção, habeas corpus e habeas data;
- (iii) identidade de assunto(s) e de polo passivo em ações coletivas (classes: ação civil pública, ação coletiva pública, mandado de segurança coletivo);
- (iv) identidade de processos referência, independente de classe, assuntos e partes.

Com base nesses critérios, o sistema aponta ao magistrado a possibilidade de prevenção, cabendo a ele confirmar ou declinar a prevenção de fato, retirando a conexão entre os processos, caso decida pela declinação ou registrando a data, caso confirme.

As partes verificadas na prevenção são apenas as partes principais do polo ativo e passivo, não são verificados advogados ou outros representantes ou terceiros interessados.

Os processos indicados que tramitam nos sistemas legados (Oracle/Juris) possuem regras próprias de indicação.

Processos sigilosos não são listados nesta certidão automatizada.

Certidão gerada automaticamente em 11 de maio de 2026.

