



Poder Judiciário
Justiça Federal da 1ª Região
Seção Judiciária do Distrito Federal
1ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO Nº 1049079-37.2026.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

AUTOR: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE SAO PAULO

REU: UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL), COMITE GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVICOS - CGIBS

SENTENÇA - TIPO C

Trata-se de **Ação Civil Pública** ajuizada pela **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP** em face da **União Federal e do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços — CGIBS**, distribuída em 11 de maio de 2026, com pedido de tutela cautelar, com efeitos *erga omnes* em todo o território nacional, para suspender os efeitos dos §§ 1º e 2º do art. 450 da Lei Complementar nº 214/2025 e afastar a aplicação do crédito presumido de IBS e CBS pela União Federal e pelo Comitê Gestor do IBS aos contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus. No mérito, pretende o afastamento definitivo dos mesmos dispositivos.

A autora sustenta que os dispositivos impugnados, ao instituírem créditos presumidos de IBS e de CBS em favor da indústria incentivada da Zona Franca de Manaus em percentuais fixos de 55%, 75%, 90,25% e 100%, conforme a categoria de bens, teriam ampliado indevidamente o diferencial competitivo daquela região, quando o art. 92-B do ADCT autorizaria apenas a manutenção do diferencial atualmente existente. Aponta violação ao art. 156-A, § 1º, X, e ao art. 195, § 16, da Constituição Federal, bem como ao art. 149-B, III, ao pacto federativo, à livre concorrência e ao princípio da neutralidade da tributação do consumo, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Invoca estudo econômico elaborado por seu Departamento de Competitividade e Tecnologia, segundo o qual o diferencial tributário da ZFM seria ampliado em média em 10% para todos os tipos de bens, e em até 419% para bens de informática, gerando risco de migração industrial para aquela região.

Intimada nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/1992, a **União Federal** apresentou manifestação preliminar (id. 2257945799), deduzindo: (i) ausência de interesse processual, por não ser cabível ação civil pública para veicular pretensão em matéria tributária contra ato normativo em tese; (ii) inadequação da via eleita, por configurar a ACP sucedâneo de ação direta de

inconstitucionalidade; e (iii) ausência de legitimidade ativa da FIESP, por suposta vedação à representação *per saltum*. No mérito cautelar, sustentou a ausência dos requisitos da tutela de urgência e a existência de *periculum in mora* inverso para a Zona Franca de Manaus.

Sobrevieram pedidos de admissão como *amici curiae* formulados pela **Federação das Indústrias do Estado do Amazonas - FIEAM** (id. 2257875850), pela **Associação Comercial do Amazonas - ACA** (id. 2257925876), pelo **Centro da Indústria do Estado do Amazonas - CIEAM** (id. 2258050216) e pelo **Sindicato da Indústria de Aparelhos e Componentes Elétricos e Eletrônicos do Estado do Amazonas - SINAEEES** (id. 2258900960), todos sediados no Estado do Amazonas e com atuação vinculada ao Polo Industrial de Manaus.

Por decisão proferida em 25/05/2026 (id. 2259300933), deferi a admissão das quatro entidades na condição de *amici curiae* e determinei a intimação da autora para, no prazo de 10 (dez) dias, manifestar-se especificamente sobre as preliminares deduzidas, postergando-se a apreciação do pedido cautelar.

Na sequência, a **Associação PanAmazônia** (id. 2260327836) e o **Senador da República Francisco Plínio Valério Tomaz** (id. 2260283923) peticionaram nos autos solicitando a admissão na condição de *amici curiae*, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, alegando representatividade adequada e pertinência temática com o objeto da controvérsia.

Em 02/06/2026, a **FIESP** apresentou manifestação (id. 2261566874) respondendo individualmente a cada preliminar suscitada. Quanto à inadequação da via, sustentou que não pede declaração de inconstitucionalidade, mas suspensão de efeitos concretos, sendo a inconstitucionalidade mera causa de pedir, e que o efeito *erga omnes* seria compatível com a Lei nº 7.347/1985. Quanto à vedação em matéria tributária, afirmou que a ação tutela direitos difusos (ordem econômica, livre concorrência, pacto federativo e neutralidade) e não veicula qualquer pretensão tributária. Quanto à legitimidade, sustentou que a vedação à representação *per saltum* não se aplica quando se tutelam direitos difusos, e que o estatuto social da entidade contempla a defesa da livre empresa e seus postulados. Quanto à improcedência liminar, defendeu a inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 10 ao juízo de primeiro grau. Apresentou ainda, em caráter de mérito, comparativo entre o texto original do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 e o texto final aprovado do art. 450 da LC nº 214/2025, para demonstrar que o projeto original previa metodologia técnica de apuração do diferencial competitivo com participação do Tribunal de Contas da União, mecanismo que teria sido suprimido no texto final aprovado pelo Congresso Nacional. Requereu a exclusão de trecho da petição da União e juntou o texto do PLP nº 68/2024.

O **Ministério Público Federal** manifestou-se em 03/06/2026 (id. 2261719665) comunicando não intervir como fiscal da lei, por entender ausente interesse público primário que justifique a intervenção ministerial.

É o relatório. Decido.

I – Da admissão dos novos amici curiae

Solicitam a admissão como *amici curiae*, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, a **Associação PanAmazônia** e o **Senador Francisco Plínio Valério Tomaz**.

A Associação PanAmazônia é organização civil privada, sem fins lucrativos, sediada em Manaus, que congrega associados vinculados a diferentes segmentos da economia regional amazônica, entre os quais empresas de distribuição de combustíveis, comércio, comunicação e logística. Sua pertinência temática com a controvérsia instaurada mostra-se evidente, na medida em que os efeitos econômicos da suspensão dos créditos presumidos de IBS e CBS irradiam sobre toda a cadeia produtiva e comercial da Amazônia, e não apenas sobre a indústria incentivada. A representatividade adequada decorre da amplitude dos setores congregados e da inserção da entidade no ecossistema econômico diretamente afetado pelo objeto da ação.

O Senador Francisco Plínio Valério Tomaz traz perspectiva singular aos autos: participou, na condição de membro do Congresso Nacional, do processo deliberativo que resultou na Emenda Constitucional nº 132/2023 e na Lei Complementar nº 214/2025. Sua eventual contribuição, mediante juntada de documentos legislativos, registros parlamentares, notas técnicas e pareceres produzidos durante a deliberação normativa, tem potencial de enriquecer a compreensão das escolhas do legislador quanto aos percentuais do crédito presumido e ao papel da Zona Franca de Manaus no contexto da Reforma Tributária. Trata-se de representatividade qualificada para fins do art. 138 do CPC, voltada à ilustração do contexto normativo que circunda a matéria.

Presentes, portanto, os requisitos de relevância da matéria, especificidade do tema, repercussão social e representatividade adequada, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil, defiro o ingresso de ambos na condição de *amici curiae*. A intervenção qualifica o contraditório e contribui para o aprimoramento da prestação jurisdicional, ainda que, como se verá adiante, o feito deva ser extinto sem resolução do mérito.

II – Do pedido de exclusão de trecho da petição da União

A autora requer que este Juízo determine a exclusão de trecho da petição da União Federal, ao argumento de que a Fazenda Nacional, ao mencionar ilegitimidade reconhecida em ação coletiva anterior, teria incorrido em litigância de má-fé. O pedido não merece acolhimento.

A menção da União a precedente de ilegitimidade reconhecida em processo diverso consiste em argumento objetivo, ainda que de tom incisivo, apresentado no exercício regular do contraditório. A discordância da autora quanto à pertinência e ao alcance do argumento adverso não tem o condão de transformar o ato em algo ofensivo, a justificar a providência prevista no art. 78, § 2º do CPC, razão pela qual indefiro o pedido.

III – Das preliminares de extinção

A União e os *amici curiae* deduzem preliminares que, se acolhidas, conduzem à extinção do processo sem resolução do mérito. Tendo a autora apresentado sua manifestação (id. 2261566874), o contraditório encontra-se pleno quanto a tais questões. A causa posta em juízo divide-se em duas questões processuais principais, cada qual suficiente, por si, para conduzir à extinção: a

inadequação da ação civil pública como sucedâneo de controle concentrado de constitucionalidade e a incidência da vedação expressa do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 ao pedido formulado.

III.A — Da inadequação da ação civil pública como sucedâneo de controle concentrado de constitucionalidade

O objeto da presente ação consiste, em sua essência, na obtenção de provimento judicial que suspenda, com alcance *erga omnes* em todo o território nacional, a aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 450 da Lei Complementar nº 214/2025 a todos os contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus. A autora sustenta que não pede declaração de inconstitucionalidade, mas tão somente uma ordem mandamental para que a União Federal e o Comitê Gestor do IBS não apliquem concretamente os dispositivos legais que preveem o crédito presumido de IBS e CBS. A inconstitucionalidade dos dispositivos, afirma, seria mera causa de pedir e não o pedido em si.

Tal compreensão, contudo, não resiste a uma análise mais detida.

Ressalto inicialmente o item 3 da petição inicial deste processo (id. 2255929209):

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.

A distinção entre *causa de pedir* e *pedido* no contexto do controle de constitucionalidade por via difusa tem valor técnico relevante, e seu manejo correto preserva a ação civil pública como instrumento de tutela coletiva sem que ela se transforme em sucedâneo do processo objetivo. O problema, no caso concreto, é que a distinção proposta pela autora esgota-se no plano formal e não se sustenta quando confrontada com o alcance prático do provimento postulado.

Com efeito, pede-se nesta ação a suspensão, com validade *erga omnes* em todo o território nacional, da aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 450 da LC nº 214/2025 a todos os contribuintes da ZFM, independentemente de qualquer situação jurídica individualizada, o que produz o mesmo efeito prático que a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **A diferença entre "declarar inconstitucional com efeitos *erga omnes*" e "suspender os efeitos com validade *erga omnes* nacional" é, neste caso, meramente semântica.** A substância do provimento pedido é idêntica.

A ordem jurídica nacional, a partir de diretrizes fixadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e rigorosamente seguidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, estabelece a premissa de que a Ação Civil Pública (ACP) e as ações coletivas em geral não podem ser utilizadas como sucedâneos (substitutos) de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou de outras ações de controle concentrado..

O art. 102, I, "a", da Constituição Federal determina que compete privativamente ao STF a função de realizar o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Dessa forma, configura manifesta usurpação dessa competência originária e privativa a interposição de ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade, pretendendo efeitos erga omnes (para todos), não atue como mera causa de pedir (fundamento ou questão prejudicial), mas sim como o próprio pedido principal da lide.

Nesse cenário, os tribunais têm delimitado muito bem a fronteira processual: é plenamente possível a declaração incidental de inconstitucionalidade (incidenter tantum) pelo juízo singular em sede de ACP, desde que a análise constitucional seja apenas um pressuposto lógico (questão prejudicial) indispensável à resolução de um pedido principal voltado a tutelar um direito no caso concreto.

Contudo, se o pedido central confunde-se com a própria retirada abstrata da norma do ordenamento jurídico, ainda que sob roupagem de “mera suspensão de efeitos” de atos normativos, extingue-se a ação por inadequação da via eleita, ante a incompetência absoluta do juízo de primeiro grau.

Nesse sentido: Rcl 2224, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Publicação: 10/02/2006; Apelação Cível, 1007716-30.2022.4.01.3200, Relator Desembargador Federal RUI GONÇALVES, Julgado no período de 05 a 09/05/2025; Apelação Cível, 1033874-07.2022.4.01.3400, Relator Desembargador Federal MORAIS DA ROCHA, Julgado no período de 04 a 08/11/2024; Apelação Cível, 1016266-73.2020.4.01.3300, Relator Desembargador Federal EULER DE ALMEIDA, Julgado no período de 05 a 12/04/2024.

A autora procura distinguir sua situação com o argumento de que não pede declaração de inconstitucionalidade, mas apenas o afastamento de efeitos concretos. A precisão é verdadeira quanto ao rótulo, mas irrelevante quanto à substância.

O critério decisivo, portanto, não é a ausência formal do vocábulo "inconstitucionalidade" no capítulo do pedido, mas o alcance abstrato e universal do provimento postulado. Quando se pede que a União e o Comitê Gestor do IBS deixem de aplicar, a todos e quaisquer contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus, dispositivos de lei complementar federal, o efeito prático do acolhimento da pretensão é indistinguível do que resultaria de uma decisão do STF em sede de ADI. A via eleita, portanto, é manifestamente inadequada para o fim colimado, pois importa usurpação da competência originária do Supremo Tribunal Federal para o controle concentrado de constitucionalidade.

Cumpra-se destacar que a tese da autora de que o pedido seria "concreto" por se dirigir à União Federal e ao CGIBS enquanto órgãos aplicadores da norma não altera essa conclusão. A especificidade dos destinatários do mandamento judicial não reduz a universalidade dos seus efeitos sobre o universo de contribuintes, que abrange indistintamente todas as indústrias incentivadas da ZFM em todo o território nacional. É justamente essa universalidade que caracteriza o traço distintivo do controle concentrado de constitucionalidade. Configurada a inadequação da via eleita, impõe-se a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

III.B — Da vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985

Ainda que superada, por hipótese, a inadequação da via analisada na seção precedente, subsiste fundamento autônomo e independente de extinção, qual seja, a vedação expressa do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985, segundo o qual não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos.

A autora insiste em que não veicula pretensão tributária, mas sim tutela de direitos difusos consistente na defesa do pacto federativo, da ordem econômica, da livre concorrência e a neutralidade da tributação do consumo. O argumento não supera a análise da substância do pedido.

O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), instituídos pela Lei Complementar nº 214/2025, são tributos. Os créditos presumidos de IBS e CBS previstos nos §§ 1º e 2º do art. 450 da mesma lei constituem benefícios fiscais que reduzem a carga tributária das indústrias incentivadas da Zona Franca de Manaus sobre esses tributos.

Nesse sentido, o pedido da autora de afastar a aplicação desses créditos presumidos é, em substância, o pedido de supressão de um benefício de natureza tributária. Por mais que se vistam as razões da ação com a linguagem dos direitos difusos, o núcleo do provimento requerido opera sobre a aplicação de norma tributária específica.

A vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 foi concebida exatamente para impedir que pretensões de natureza tributária fossem veiculadas por meio da ação civil pública, com o consequente efeito coletivo sobre a relação fiscal entre o Poder Público e os contribuintes. Os beneficiários dos créditos presumidos impugnados materializados nas indústrias incentivadas estabelecidas na Zona Franca de Manaus são individualmente determináveis, o que reforça a incidência da vedação legal.

Nessa senda, o Supremo Tribunal Federal consolidou, no julgamento do ARE 694.294 sob o rito de repercussão geral (Tema 645-RG), que a ação civil pública não é via apta para deduzir pretensão de natureza tributária. Embora esse precedente cuide especificamente da legitimidade do Ministério Público, a tese nele firmada projeta-se sobre o próprio cabimento da via, confirmando que a ACP não é instrumento adequado para questionar normas tributárias com efeito coletivo. A pretensão da autora, qualquer que seja a roupagem com que se apresente, não escapa a essa limitação.

O argumento de que a ação tutela direitos difusos não é suficiente para afastar a vedação. Toda pretensão de afastamento de benefício fiscal pode ser revestida, com maior ou menor criatividade, com construções argumentativas que invoquem a defesa da ordem econômica e da livre concorrência. Admitir essa via de escape tornaria a vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 letra morta, pois qualquer impugnação a norma tributária poderia, sob o mesmo fundamento, ser veiculada por ação civil pública. A interpretação que preserva a efetividade da norma é, portanto, aquela que examina o núcleo do pedido e não apenas o seu invólucro argumentativo. Configurada a incidência da vedação legal, impõe-se também por este fundamento, autônomo e independente, a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Dispositivo

Ante o exposto:

1) ADMITO, na condição de *amici curiae* e com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, a **Associação PanAmazônia** (id. 2260327836) e o **Senador Francisco Plínio Valério Tomaz** (id. 2260283923).

2) INDEFIRO o pedido da autora de exclusão de trecho da petição da União Federal.

3) JULGO EXTINTO o processo sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI, do Código de Processo Civil, por inadequação da ação civil pública como sucedâneo de controle concentrado de constitucionalidade e pela incidência da vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985.

4) Sem condenação em honorários advocatícios (art. 18 da Lei nº 7.347/1985). Sem imposição de custas processuais.

5) INTIMEM-SE. Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

Brasília/DF, datado e assinado eletronicamente.

Náiber Pontes de Almeida

Juiz Federal da 1ª Vara/DF

Assinado eletronicamente por: NAIBER PONTES DE ALMEIDA

10/06/2026 17:43:11

[https://pje1g-](https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento:



260610173917207000021784520