

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO (ZPE). MEDIDA PROVISÓRIA 1.033/2021, CONVERTIDA NA LEI 14.184/2021. ATUALIZAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO CONTIDO NA LEI 11.508/2007. CONTRABANDO LEGISLATIVO. NÃO OCORRÊNCIA. SUPRESSÃO DO COMPROMISSO MÍNIMO DE EXPORTAÇÃO. CRIAÇÃO DE ÁREA DE ZPE POR INICIATIVA DE ENTIDADES PRIVADAS. VALIDADE MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

I. Caso em exame

1. Ação Direta proposta contra a Lei 14.184/2021, resultado da conversão da Medida Provisória 1.033/2021, que atualizou o marco regulatório das zonas de processamento de exportação (ZPEs).

II. Questão em discussão

2. Saber se conteúdo introduzido por emenda parlamentar no curso do processo de conversão de medida provisória em lei teria pertinência temática com a proposição original encaminhada pelo Poder Executivo.

3. Saber a revogação da exigência de compromisso mínimo de exportação por parte das empresas estabelecidas em ZPEs importaria em tratamento anti isonômico ou atentatório à livre concorrência.

III. Razões de decidir

4. O contrabando legislativo deve somente ser reconhecido ante uma completa dissociação entre os elementos de uma proposição.

5. A criação de zonas de processamento de exportação (ZPE) atende a dois imperativos constitucionais. A uma, trata-se de instrumento de política econômica voltada a fomentar a indústria nacional, cuja produção escoada para o exterior tanto promove o desenvolvimento do país quanto impacta positivamente sua balança de pagamentos. Por outro lado, sua implantação em determinados locais faz materializar um verdadeiro mecanismo de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

IV. Dispositivo e tese

6. Ação Direta julgada improcedente, declarada a constitucionalidade das novas normas introduzidas pela Lei 14.184/2021 na Lei 11.508/2007.

Tese de julgamento: “É formal e materialmente constitucional o regime legal das Zonas de Processamento de

Exportação (ZPEs) estabelecido pela Lei 14.184/2021, (a) reconhecida a pertinência temática entre o conteúdo original da Medida Provisória 1.033/2021 e as alterações promovidas por iniciativa parlamentar no curso de seu processo de conversão em lei; (b) afastada a alegação de inconstitucionalidade da revogação da exigência de compromisso de mínimo de exportação pelas empresas estabelecidas nas ZPEs e da possibilidade de instituição de novas zonas por provocação de entidades privadas”.

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro NUNES MARQUES, anoto que a presente Ação Direta questiona a Lei 14.184/2021 que, resultado da conversão da MP 1.033/2021, atualizou o marco regulatório das zonas de processamento de exportação (ZPEs) no país.

Sustenta-se a inconstitucionalidade formal de todo o diploma normativo, uma vez que teria havido “*contrabando legislativo*” por meio da inclusão de dispositivos provenientes de emendas parlamentares apresentadas ao projeto de conversão da medida provisória, a evidenciar dissonância temática que violaria o princípio democrático e o devido processo legislativo (art. 1º, *caput*, § único, 2º, *caput* e 5º, *caput* e LIV, CF).

Materialmente, questiona-se: (a) o art. 4º, VIII, da Lei 14.184/2021 que revogou a exigência de compromisso mínimo de exportação para que a empresa situada na ZPE obtenha benefícios legais, por afronta à isonomia tributária e à livre concorrência (arts. 150, II, e 174, IV); e (b) o art. 2º da Lei 11.508/2007, com a redação dada pela Lei 14.184/2021, que permitiu que a delimitação da área da ZPE seja suscitada por entidades privadas, o que antagonizaria o tratamento tributário uniforme (art. 151, I).

Tanto a Advocacia-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República se manifestaram pela improcedência dos pedidos veiculados nesta ação abstrata.

O julgamento foi iniciado na sessão virtual de 21 a 28/6/2024, ocasião em que pedi vista do caso, para melhor exame da matéria.

Devolvido o pedido de vista na sessão virtual de 27/9 a 4/10/2024, o caso veio a ser retirado de pauta.

Na presente sessão virtual (SV de 22 a 29/11/2024), o Ministro Relator apresenta voto em que conclui pela IMPROCEDÊNCIA da Ação

Direta, para declarar a constitucionalidade do art. 4º, VIII, da Lei 14.184/2021 e do art. 2º da Lei 11.508/2007.

É o relatório.

Indico, de início, que ACOMPANHO O MINISTRO RELATOR, para concluir pela IMPROCEDÊNCIA da presente Ação Direta.

Em primeiro lugar, quanto à higidez formal do objeto, não há mácula apta a extirpá-lo do ordenamento jurídico. A Medida Provisória 1.033/2021 foi editada com o propósito de beneficiar empresas que, situadas nas ZPEs, comercializassem oxigênio medicinal. Na trágica conjuntura da crise sanitária da Covid-19, o afastamento do compromisso mínimo de exportação referente a tais atividades constituiu estímulo industrial útil ao enfrentamento daquela pandemia.

Medida Provisória 1.033/2021

Art. 1º A Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18-C. A receita auferida por empresa autorizada a operar em ZPE decorrente da comercialização de oxigênio medicinal, classificado sob o código 2804.40.00 da NCM, não será considerada no cálculo do percentual da receita bruta decorrente de exportação de que trata o caput do art. 18, no ano-calendário 2021.” (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que, no subsequente processo legislativo de conversão da medida provisória, o Congresso Nacional houve por bem atualizar o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) como um todo, alargando o escopo da norma original. Tal é a prerrogativa da atividade legiferante, conforme reconhecido pela Procuradoria-Geral da República (doc. 42):

A possibilidade de apresentar emendas aos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, sejam eles de iniciativa do próprio Poder Legislativo ou dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público, é prerrogativa inafastável dos parlamentares. Com fundamento no princípio

democrático, podem os parlamentares analisar livremente as propostas em votação, aprovando-as, rejeitando-as ou alterando-as. Isso inclui as medidas provisórias editadas pelo Presidente da República.

Acontece que, para que se respeitem o próprio princípio democrático e o princípio do devido processo legislativo, emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa dos outros poderes (e às medidas provisórias) hão de respeitar o conteúdo temático do projeto (ou da medida provisória).

Nesse contexto, a lei resultante (Lei 14.184/2021) modificou o marco legal das ZPEs (Lei 11.508/2007) para prever, entre outras medidas: (a) a extinção do compromisso mínimo de exportação (art. 18); (b) a ampliação do escopo das ZPEs para também abarcar a exportação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias (art. 21-A); (c) a possibilidade de entidades privadas apresentarem propostas de criação de novas zonas (art. 2º, *caput*); (d) a permissão para exportação através de intermediação de empresa comercial exportadora (art. 6º-E); (e) a possibilidade de a empresa permanecer na área da ZPE ainda que não seja mais beneficiária do respectivo regime jurídico (art. 8º, § 3º); (f) a permissão para o estabelecimento de filiais fora da zona para atividades gerenciais, administrativas ou técnicas (art. 9º)

Vê-se, pois, que as nuances normativas introduzidas no projeto de conversão e incorporadas ao arcabouço legal já existente se inserem no mesmo escopo temático da medida provisória, dialogando de modo inequívoco com preceitos que regulam as zonas de processamento de exportações no país.

Nesta SUPREMA CORTE, tem prevalecido a compreensão de que o contrabando legislativo deve somente ser reconhecido ante uma completa dissociação entre os elementos de uma proposição.

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º da Lei nº 13.424/17, que alterou o art. 4º da Lei nº 6.615/78. Denominações e descrições das funções nas quais se desdobram as atividades e setores da profissão de radialista. Inconstitucionalidade formal e material. Não ocorrência. Dispositivo legal advindo de emenda parlamentar à medida provisória submetida ao processo de conversão em lei. Alegada ausência de pertinência temática com o objeto da MP. Extrapolação do poder regulamentar. Ausência. Pedidos julgados improcedentes.

1. Conforme assentado pela Corte Suprema no julgamento da ADI nº 5.127, “viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória”.

2. In casu, como se pode observar das justificativas declinadas no parecer da Comissão Mista, “no momento em que se busca modernizar as regras de renovação de outorgas, é necessária uma atualização na designação das funções dos profissionais que integram as empresas de radiodifusão, em face da obsolescência da atual regulamentação, a qual não contempla a nova miríade de profissionais de comunicação digital”, razão pela qual a alteração introduzida pela Emenda Parlamentar nº 3 no texto da Medida Provisória nº 747/16, a qual originou o art. 7º da Lei nº 13.424/17, guarda correlação temática com a matéria veiculada na medida provisória.

3. **Somente devem ser consideradas impertinentes, do ponto de vista temático, e qualificadas como "contrabando legislativo", emendas que versem assuntos totalmente alheios, estranhos, sem nenhuma conexão ou afinidade com o tema da medida provisória, o que não ocorre na espécie.** Precedente.

4. Não se verifica, in casu, inconstitucionalidade material, sob o argumento de suposta extrapolação do poder regulamentar conferido ao titular do Poder Executivo, uma vez que a Lei nº 13.424/17, em seu art. 7º, restringiu seu alcance ao fixar parâmetros que antes não existiam na Lei nº 6.615/78.

5. Pedidos de declaração de inconstitucionalidade formal e material julgados improcedentes.

(ADI 5.769, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 10/1/2023)

Nota-se, portanto, que, diante da afinidade material, da congruência temática, da efetiva correlação entre a medida provisória e as emendas que resultaram na lei de conversão, a revelarem a necessária pertinência temática, não há como acolher a impugnação quanto à higidez formal da Lei 14.184/2021.

Sobre a validade material da norma, tampouco reconheço quaisquer vícios. A criação de zonas de processamento de exportação (ZPE) atende

a dois imperativos constitucionais.

A uma, trata-se de instrumento de política econômica voltada a fomentar a indústria nacional, cuja produção escoada para o exterior tanto promove o desenvolvimento do país quanto impacta positivamente sua balança de pagamentos.

Por outro lado, sua implantação em determinados locais faz materializar um verdadeiro mecanismo de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

O art. 4º, VIII, da Lei 14.184/2021, ao revogar a exigência do compromisso mínimo de exportação dos empreendimentos que buscam se instalar em ZPEs, não aparenta promover qualquer desequilíbrio na concorrência de determinado setor. No caso de a empresa participante vender sua produção no mercado interno, embora favorecida pelos benefícios legais do regime jurídico próprio das zonas de processamento, ela deverá recolher os tributos outrora suspensos como incentivo à exportação (art. 6º-C, Lei 11.508/2007).

Não bastasse, o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) deverá aprovar os projetos de instalação de empresas em tais zonas, levando em conta *“prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional e da política econômica global, especialmente para as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior”* (art. 3º, § 1º, III, Lei 11.508/2007), além de estabelecer *“mecanismos e formas de monitoramento do impacto da aplicação do regime de que trata esta Lei nas empresas nacionais não instaladas em ZPE”* (art. 3º, § 3º, Lei 11.508/2007).

Nessa perspectiva, uma vez constatado *“impacto negativo em empresas nacionais não instaladas em ZPE, provocado por empresa em ZPE, o CZPE poderá, enquanto persistir esse impacto, propor a vedação ou a limitação da destinação para o mercado interno de produtos industrializados em ZPE”* (art. 3º, § 4º, Lei 11.508/2007), aventando medidas mitigadoras ao Poder Executivo. Em outras palavras, o diploma já contém soluções normativas para cenários de concorrência desequilibrada.

Além disto, há outros valores constitucionais em jogo, sobretudo aqueles tendentes, como visto, ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades regionais. A atualização do marco regulatório sob exame atende justamente a tais eixos fundantes.

Nota Técnica SEI nº 24901/2022/ME (doc. 33)

48. Ademais, a modificação legislativa não somente adequa a obsoleta legislação brasileira aos compromissos

internacionais como a harmoniza em relação às Zonas Econômicas Especiais, que há muito abandonaram o compromisso exportador e permitem vendas ao mercado interno desde que pagos os impostos normalmente devidos.

49. Na América Latina, por exemplo, investidores que mantém contato com a SEAE já pontuaram que apenas Brasil e Curaçao ainda exigiam de suas ZPEs o cumprimento de compromisso exportador. Assim, a inovação introduzida pela Lei 14.184, de 2021 qualifica a política pública brasileira para efetivamente competir com países da América Latina, habilitando o Brasil como destino confiável para a instalação de empresas em busca de reshoring no mundo pós-Covid 19 e de fato inserindo o país nas cadeias globais de valor.

O art. 2º da Lei 11.508/2007, por sua vez, ao permitir que entidades privadas provoquem o Poder Público no sentido de criar novas zonas de processamento de exportações, não aparenta discrepar de quaisquer paradigmas constitucionais.

Antes da alteração promovida pela Lei 14.184/2021, a delimitação da área poderia ser suscitada somente por Estados e por Municípios. De acordo com a atual redação do diploma, acrescentou-se ao rol dos entes federados a possibilidade de as entidades particulares participarem de processo seletivo de caráter público para apresentarem propostas de criação de zonas de processamento (art. 2º, § 1-Aº, Lei 11.508/2007).

Esta ampliação de legitimados não afeta os pressupostos de criação da ZPE, quais sejam: localização adequada, disponibilidade da área, disponibilidade financeira, presença mínima de infra-estrutura e de serviços, *etc.* (art. 2º, § 1º, Lei 11.508/2007). Ela simplesmente permite a intervenção da iniciativa privada no processo de estabelecimento da ZPE, em diálogo com o Estado.

Nessa perspectiva, consigno os impactos negativos que adiviriam da declaração de inconstitucionalidade almejada pela requerente, consoante memoriais apensados aos autos pela Advocacia-Geral da União (doc. 66):

18. Impactos negativos da eventual procedência da ação. A declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.184/2021 pode não só impactar as empresas instaladas em ZPE's, mas comprometer o crescimento sustentável e a competitividade do país no cenário global.

19. Como deixam ver as manifestações apresentadas

pelos entes federativos que pleitearam ingresso como amici curiae, eventual procedência da ação direta é capaz também de afetar a economia dos Estados-membros onde instaladas as ZPE's.

20. Trata-se de política pública planejada, estruturada e em funcionamento, cuja invalidação lançará o setor produtivo em um quadro de plena insegurança jurídica e desconfiança no sistema regulatório.

[...]

22. Para além disso, podem ser listados outros vários efeitos deletérios: (i) prejuízo à cultura exportadora e redução das exportações, tendo em vista que as ZPE's são essenciais para estimular a produção voltada ao mercado externo; (ii) retrocesso na difusão tecnológica, considerando-se que as ZPE's atraem empresas que trazem novas tecnologias e processos produtivos; (iii) aumento dos desequilíbrios regionais, já que as ZPE's são localizadas em regiões menos desenvolvidas e promovem o crescimento econômico e a geração de empregos nessas áreas; (iv) impacto negativo no desenvolvimento, com a diminuição de investimentos nas ZPE's e redução na criação de empregos e oportunidades econômicas; e (v) distorção na concorrência, já que a norma impugnada busca criar um ambiente isonômico para empresas dentro e fora dessas zonas.

Ante o exposto, não reconhecendo quaisquer máculas de ordem formal ou material no marco normativo oriundo de medida provisória, ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro Relator, para julgar IMPROCEDENTE a presente Ação Direta.

É o voto.