

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Ante a relevância e repercussão social da matéria, acionei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, colhendo todas as informações pertinentes – da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Presidência da República, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República – e, ainda, levando em consideração ponderações da Abrazpe enquanto *amicus curiae*.

Entendo madura a causa para o julgamento do mérito, sem necessidade de apreciar, previamente, a medida cautelar requerida.

Após criterioso processo de reflexão acerca das ponderações trazidas pelos interessados, entendi pela evolução do entendimento inicialmente esposado sobre a higidez da Lei n. 14.184/2021. Sendo assim, concluo pela constitucionalidade, formal e material, da norma impugnada. Vejamos.

1. Da alegação de vício formal

O requerente sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei n. 14.184/2021 em decorrência de vício surgido no curso da tramitação do projeto de lei de conversão (PLV) da Medida Provisória (MP) n. 1.033/2021.

Diversamente do alegado pelo autor, inexistiu violação ao devido processo legislativo de conversão da medida provisória em lei pelo Poder Legislativo. Na realidade, verificam-se adequados trâmites procedimentais e pertinência temática da matéria objeto de escrutínio.

Antes, contudo, de adentrar a análise pormenorizada da higidez formal do processo legislativo a que submetida a norma, mostra-se oportuno breve digressão das balizas constitucionalmente estabelecidas para a edição e tramitação das medidas provisórias, bem como do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um complexo normativo próprio para o instituto jurídico das medidas provisórias. Em resumo, prevê a competência privativa do Presidente da República (art. 84, XXVI)

para a edição, em situações de relevância e urgência, inclusive delimitando as matérias passíveis de tratamento pela espécie normativa (art. 62, § 1º). O Texto Constitucional prevê, ainda, a imediata produção de efeitos jurídicos, nada obstante o processo de conversão em lei ordinária dependa de deliberação pelo Poder Legislativo (art. 62, *caput*).

No âmbito do Congresso Nacional, o legislador constituinte autorizou a deliberação dos parlamentares acerca do mérito da medida provisória bem como dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, § 5º). Possibilitou, ademais, a alteração do texto original por meio de emendas (art. 62, § 12).

Especificamente acerca da tramitação legislativa, percebe-se que a Carta Magna estabelece uma série de premissas, limites e procedimentos a serem observados por Executivo e Legislativo, em típica situação de interlocução e controle entre os Poderes constituídos.

Trata-se, portanto, de verdadeira exteriorização do princípio da separação dos poderes e consequente materialização do sistema de pesos e contrapesos no ordenamento pátrio (CF, art. 2º). A previsão constitucional de um mecanismo de controle mútuo garante o equilíbrio entre os diferentes Poderes do Estado, mitigando eventuais situações de concentração e abuso.

Em termos gerais, a Lei n. 11.508/2007 dispõe sobre o complexo normativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), e, inicialmente, a Medida Provisória n. 1.033/2021 teve por objeto a alteração do art. 18-C da Lei n. 11.508/2007. Referido dispositivo estabeleceu regramento especial à produção de oxigênio medicinal, em função das necessidades decorrentes da crise sanitária da covid-19.

Partindo de tais premissas, analiso a constitucionalidade formal dos procedimentos envolvidos no processo de conversão em lei da mencionada medida provisória.

A partir da publicação da norma, inaugurou-se o processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional. O rito interno foi regulado por meio da Resolução n. 1/2002/CN (disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>).

Cotejando-se as informações públicas disponibilizadas (<https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>), além daquelas trazidas aos autos pelos interessados, percebe-se que, formalmente, a tramitação da MP n. 1.033/2021 observou o rito legislativo (constitucional e regimental) disposto no ordenamento jurídico.

Foi oportunizada aos parlamentares a apresentação de emendas, formada comissão mista, além de observados os prazos de tramitação e votação pelas Casas Legislativas. Na redação final, o Congresso ampliou o conteúdo originário da norma e estabeleceu novas regras relativas ao marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Considerando as alterações promovidas, o projeto de lei de conversão da MP n. 1.033/2021 foi enviado à Presidência da República para sanção ou veto (CF, art. 62, § 12). Apesar do veto parcial do Chefe do Executivo, o impedimento acabou superado, em sessão conjunta, pela maioria absoluta dos deputados e senadores (CF, art. 66, § 4º). Como resultado dessa dinâmica de interlocução institucional, adveio a Lei n. 14.184/2021, na qual incluídos os dispositivos ora impugnados.

Pois bem.

Sob o ângulo do entendimento jurisprudencial, o Supremo possui orientação consolidada acerca dos parâmetros de verificação das hipóteses de inconstitucionalidade formal no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Trata-se do malfadado vício do “contrabando legislativo”, consubstanciado no abuso do exercício do poder de emendas parlamentares.

No julgamento da paradigmática ADI 5.127, o Tribunal Pleno estabeleceu as balizas para aferição da regularidade dos trâmites legislativos das medidas provisórias, sobretudo quanto aos limites dos parlamentares na propositura de emendas. Em suma, o Colegiado concluiu pela impossibilidade de inserção de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da norma. Eis a ementa do acórdão, redigido pelo ministro Edson Fachin e publicado no *DJe* de 11 de maio de 2016:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. 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. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

Em diversas outras oportunidades, o Supremo reiterou o entendimento acerca das balizas para identificação de eventuais abusos no processo legislativo. Em todas as circunstâncias, a Corte estabeleceu como parâmetro de aferição da constitucionalidade a indispensável correlação temática entre o texto original da medida provisória e o projeto de conversão em lei. Assim, indispensável a pertinência temática entre os textos, sendo inviável a inserção de matéria alheia ao objeto da norma inicialmente editada.

Corroboram tais conclusões os seguintes julgados do Plenário: ADI 5.769, Relator o ministro Dias Toffoli, julgamento em 28 de novembro de 2022, *DJe* de 10 de janeiro de 2023; ADI 5.012, Relatora a ministra Rosa Weber, julgamento em 16 de março de 2017, *DJe* de 1º de fevereiro de 2018; ADI 6.928, Relatora a ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 19 de dezembro de 2023; ADI 6.921, Relator o ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 7 de fevereiro de 2024, *DJe* de 3 de maio de 2024; ADI 5.882 ED, Relator o ministro Gilmar Mendes, Redator do acórdão o ministro André Mendonça, julgamento em 2 de outubro de 2023, *DJe* de

18 de outubro de 2023.

Entendo oportuno o cotejo analítico de alguns precedentes nos quais o Supremo também analisou a pertinência temática entre o original da medida provisória e o texto posterior às emendas parlamentares. Veja-se:

ADI	Relator	Objeto da medida provisória	Objeto da emenda parlamentar	Conclusão
5.769	ministro Dias Toffoli	MP n. 747/2016 Alterou a Lei n. 5.785/1972, e disciplinou o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão.	Lei n. 13.424/2016 Alterou o art. 4º da Lei n. 6.615/1978, que trata da regulamentação da profissão de radialista.	Existência de pertinência temática. Pedido julgado improcedente.
6.928	ministra Cármem Lúcia	MP n. 1.006/2020 Aumentou a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19.	Lei n. 14.131/2021 Dispõe sobre regra para a concessão do benefício de auxílio por incapacidade temporária de que trata o art. 59 da Lei n. 8.213/1991.	Existência de pertinência temática. Pedido julgado improcedente.
6.921	ministro Alexandre de Moraes	MP n. 1.018/2020 Alterou valores da Taxa de Fiscalização da Instalação por Estação (Lei n. 5.070/1966); da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (Lei n. 11.652/2008); e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (MP n. 2.228-1/2001).	Lei n. 14.173/2021 Alterou o art. 32, § 15, da Lei n. 12.485/2011, que versa sobre o carregamento de canais de programação de distribuição obrigatória por distribuidoras de TV por assinatura.	Existência de pertinência temática. Pedido julgado improcedente.

Percebe-se que o Supremo não se posiciona de maneira absolutamente rígida a respeito das alterações via emendas parlamentares no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Assim, cumpre perquirir, casuisticamente, se a emenda proposta possui afinidade temática com o objeto da proposição original, sendo vedada a incursão em matéria estranha pelo Poder Legislativo.

Nos precedentes acima citados (*i.e.*, ADI 5.769, ministro Dias Toffoli; ADI 6.928, ministra Cármen Lúcia; ADI 6.921, ministro Alexandre de Moraes), as alterações promovidas pelo Legislativo abrangeram normas diversas daquela inicialmente disciplinada pela medida provisória. Nada obstante, em todas elas o Supremo entendeu que bastaria a afinidade da matéria tratada para a confirmação da sua constitucionalidade.

Por outro lado, a Corte tem concluído pelo abuso do poder de emenda dos parlamentares em situações de inegável dissociação de matérias. Exemplificativamente, cito a ADI 5.012, na qual o Colegiado entendeu ausente correlação temática do texto aprovado pelo Congresso Nacional em relação ao da medida provisória. Na ocasião, o Poder Legislativo havia alterado limites de unidades de conservação (Lei n. 12.249/2010, arts. 113 a 126) em medida provisória que originariamente dispunha sobre regimes especiais de tributação para as indústrias petrolíferas, aeronáuticas e de informática (MP n. 472/2009).

Corroborando o entendimento jurisprudencial, a doutrina especializada analisa as chamadas “emendas jabutis” e pondera que a inconstitucionalidade por falta de pertinência temática depende de um completo afastamento da matéria tratada na medida provisória, distanciando-se de qualquer afinidade lógico-normativa. (COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. A inconstitucionalidade do contrabando legislativo em medidas provisórias. *In*: SILVA, José Carlos (Org.). *Justiça Federal: estudos em homenagem ao desembargador Federal Leomar Amorim*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 515-522).

No caso sob análise, evidencia-se a pertinência entre as matérias veiculadas no texto original da MP n. 1.033/2021 e a que findou aprovada pelo Congresso Nacional (Lei n. 14.184/2021). Ambas as proposições abrangeram o mesmo objeto, qual seja, o complexo normativo das Zonas

de Processamento de Exportação (ZPE). Inexiste dissociação de matérias, ainda que se verifique ampliação do escopo inicial da MP n. 1033/2021 pelas emendas parlamentares.

Tal qual evidenciado no julgamento da ADI 5.769, o Parecer n. 137/2021/PLEN/SF deixa claro o propósito de modernização da temática objeto da MP n. 1.033/2021: “[...] as alterações promovidas pela Câmara dos Deputados situaram a proposta num contexto mais amplo, de reforma do modelo de zonas de processamento de exportações adotado pelo País como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Trata-se, assim, de uma iniciativa cujo mérito é inquestionável, sobretudo num momento de retomada da economia brasileira pós-pandemia” (disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8982620&ts=1714429973355&disposition=inline>).

Consoante se extrai do art. 62, §§ 5º e 12, da Constituição de 1988, a atuação do Poder Legislativo não está adstrita à mera concordância do texto editado pelo Executivo. A Carta Magna autoriza, expressamente, a análise do mérito e dos pressupostos constitucionais pelos parlamentares, possibilitando inclusive a alteração do texto original. Nessa hipótese, o texto retorna ao Executivo para o último controle institucional, consubstanciado em sanção ou veto.

Tem-se, em verdade, a exteriorização dos princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo. Do ponto de vista do princípio democrático e da representatividade, a derrubada do veto pelos deputados e senadores evidencia a maturidade do debate sobre o tema no parlamento.

Há que privilegiar a autonomia dos parlamentares para exercer as prerrogativas constitucionais previstas no art. 62 da Constituição. Não cabe ao Poder Judiciário, sob o manto do controle de abusos no poder de emenda, imiscuir-se em competência própria do Executivo e do Legislativo.

Percebe-se, assim, que, considerado o aspecto formal, inexiste inconstitucionalidade na tramitação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória n. 1.033/2021.

2. Da alegação de vício material

Reconhecida a higidez do processo legislativo de conversão em lei da medida provisória, passo ao exame das alegações de inconstitucionalidade material do art. 4º, VIII, da Lei n. 14.184/2021 e do art. 2º da Lei n. 11.508/2007. Eis os dispositivos impugnados:

Lei n. 14.184/2021

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007:

[...]

VIII – art. 18.

Lei n. 11.508/2007

Art. 2º A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, a qual poderá ser descontínua observado o disposto no § 6º deste artigo, à vista de proposta dos Estados ou dos Municípios, em conjunto ou isoladamente, ou de ente privado. (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 1º A proposta a que se refere este artigo deverá satisfazer os seguintes requisitos:

I – indicação de localização adequada no que diz respeito a acesso a portos e aeroportos internacionais;

II – comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE;

III – comprovação de disponibilidade financeira, considerando inclusive a possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada;

IV – comprovação de disponibilidade mínima de infraestrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação;

V – indicação da forma de administração da ZPE; e

VI – atendimento de outras condições que forem estabelecidas em regulamento.

§ 1º-A O Poder Executivo regulamentará o processo seletivo de caráter público por meio do qual os entes privados poderão apresentar propostas para a criação de ZPE. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º-A O ato de criação de ZPE será: (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

I – cancelado, a partir de manifestação formal do proponente pela desistência voluntária do processo de implantação da respectiva ZPE; (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

II – cassado, nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

a) se, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado da publicação do ato de criação, a administradora da ZPE não tiver iniciado as obras de implantação, sem motivo justificado, de acordo com o cronograma previamente apresentado ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) para fins de planejamento das obras de infraestrutura da ZPE; e (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

b) se as obras de implantação não forem concluídas, sem motivo justificado, no prazo de 12 (doze) meses, contado da data prevista para sua conclusão, constante do cronograma previamente apresentado ao CZPE para fins de planejamento das obras de infraestrutura da ZPE. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º-B A administradora da ZPE poderá pleitear ao CZPE a prorrogação dos prazos para comprovação do início e da conclusão das obras da ZPE até o último dia dos prazos estabelecidos nas alíneas a e b do inciso II do § 4º-A deste artigo, desde que devidamente justificado. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º-C Na hipótese de aprovação do pleito de prorrogação de prazo de que trata o § 4º-B deste artigo, o CZPE estabelecerá novo prazo para a comprovação do início ou da conclusão de obras da ZPE. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º-D O novo prazo de que trata o § 4º-C deste artigo não poderá ser, conforme o caso, superior aos constantes do inciso II do § 4º-A deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 4º-E Na hipótese de indeferimento, pelo CZPE, do pedido de prorrogação de prazo de que trata o § 4º-B deste artigo, fica cassado o ato que autorizou a criação de ZPE, ressalvado o direito ao recurso administrativo com efeito devolutivo. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

§ 5º A solicitação de instalação de empresa em ZPE será feita mediante apresentação de projeto, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.732, de 2008)

§ 6º A necessidade de área descontínua para instalação de ZPE deve ser devidamente justificada no projeto apresentado na forma do § 5º deste artigo e limitada à distância de 30 km (trinta quilômetros) do conjunto das áreas segregadas destinadas à movimentação, à armazenagem e à submissão a despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas. (Incluído pela Lei nº 14.184, de 2021) (Vigência)

O requerente afirma que a supressão do “compromisso de exportação”, bem como a possibilidade de iniciativa de ente privado no processo de criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), implicou violação ao Texto Constitucional por máculas aos princípios da isonomia tributária (art. 150, II), da livre concorrência (art. 170, IV) e da uniformidade geográfica (art. 151, I).

Como se sabe, a Constituição precisa ser interpretada de forma sistemática, preservando-se a sua unicidade. Desse modo, sua leitura deve privilegiar interpretação a afastar os aparentes conflitos e antinomias de dispositivos e princípios. Nesse sentido, o juízo de constitucionalidade dos artigos impugnados (Lei n. 14.184/2021, art. 4º, VIII; e Lei n. 11.508/2007, art. 2º) deve, necessariamente, considerar a amplitude do Texto Constitucional.

Com base em tais premissas, entendo que as alterações promovidas na Lei n. 11.508/2007 se coadunam com o ordenamento constitucional pátrio, na medida em que tiveram por objetivo a modernização do marco regulatório das ZPEs e, conseqüentemente, a promoção do desenvolvimento socioeconômico do País. O que se observa, de fato, é a harmonização dos princípios constitucionais em prol das finalidades da República Federativa do Brasil e da ordem econômica, mais especificamente a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais (CF, art. 3º, II e III c/c art. 170, VII).

Explico.

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) são consideradas

áreas de livre comércio destinadas à produção de bens voltados para a exportação. Possuem como pressuposto a sua instalação em regiões menos desenvolvidas e objetivam a atração de investimentos, o aumento das exportações, a geração de empregos e a redução das desigualdades regionais. Considerando o eminente caráter extrafiscal de referida política, as empresas instaladas nessas zonas se valem de benefícios diversos, entre os quais a isenção tributária.

Mundo afora, as ZPEs têm se revelado importante mecanismo de política econômica que visa criar um ambiente de negócios mais propício aos investimentos, além de estimular as transações com o mercado exterior, garantindo a competitividade da produção. Tradicionalmente, diversos países adotam esse instrumento de política aduaneira, como os Estados Unidos da América (*Foreign Trade Zones*), a China, a Coreia do Sul e o Vietnã.

Inicialmente, as ZPEs foram criadas no Brasil em 1988 por meio do Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988. Da leitura da exposição de motivos do diploma, observa-se o propósito de replicação, em âmbito doméstico, de política comercial adotada internacionalmente. Mais tarde, o Decreto n. 846, de 25 de junho de 1993, instituiu regras mais restritas, exigindo, inclusive, que a área da ZPE fosse “delimitada e fechada de forma a garantir o seu isolamento e assegurar o controle fiscal das operações ali realizadas” (art. 1º, § 1º). Durante os primeiros anos da normatização, nenhuma ZPE foi implementada.

Promulgada a Lei n. 11.508/2007, o programa foi flexibilizado em alguns aspectos, passando a permitir destinação de até 20% (vinte por cento) da produção ao mercado interno. A legislação também detalhou os procedimentos administrativos e os benefícios fiscais aplicáveis, o que resultou em maior segurança jurídica para as empresas interessadas. Em 2008, adveio a Lei n. 11.732, com ajustes adicionais, consolidando normas procedimentais e cambiais.

Nesse cenário, e motivada pela crise sanitária advinda da covid-19, foi editada a MP n. 1.033/2021, voltada a flexibilizar as limitações na comercialização de oxigênio no mercado interno. Durante sua análise pelo Poder Legislativo, foram propostas mudanças na regulamentação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Conforme justificativa apresentada em relatório da Comissão Mista, o parlamento entendeu ser necessária a modernização do marco regulatório das ZPEs no Brasil. Confira-se:

Apesar de permitir o funcionamento das ZPE já criadas, a legislação atual ainda requer aperfeiçoamentos para torná-la verdadeiramente competitiva internacionalmente – a registrar que há mais de 5 mil zonas econômicas especiais (conceito genérico, que inclui as ZPEs), espalhadas por mais de 150 países, inclusive os Estados Unidos e a China, onde são consideradas elemento essencial de suas políticas de desenvolvimento. Para se ter uma ideia, essas zonas recebem em torno da metade dos investimentos estrangeiros que se destinam à China, onde representam mais de 20% do PIB e são responsáveis por cerca de 60% das suas exportações.

[...]

As ZPE são uma resposta adequada à necessidade vital de aumentarmos nossas exportações de maior valor agregado e de possibilitarmos à nossa indústria a sua maior integração às novas cadeias produtivas globais. Para isso, no entanto, é absolutamente essencial dispormos de uma legislação competitiva. Este é o sentido fundamental desta Medida Provisória no formato que apresentamos hoje, como uma peça bastante completa, à altura da ingente tarefa de modernizar a legislação brasileira de ZPE.

Como resultado dos debates no parlamento, foi editada a Lei n. 14.184/2021, que promoveu alterações no regime jurídico instituído pela Lei n. 11.508/2007. Entre as inovações, o art. 4º, VIII, da Lei n. 14.184/2021 revogou o percentual mínimo de exportação, e o art. 2º da Lei n. 11.508/2007 oportunizou aos entes privados a propositura da criação de ZPEs ao Poder Executivo.

Na petição inicial, o partido requerente alega que a supressão do chamado “compromisso exportador” violaria o princípio da isonomia tributária (art. 150, II), por supostamente implicar tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação semelhante. Segundo articula, a inovação legislativa trouxe vantagens competitivas às empresas situadas em ZPE, resultando em desequilíbrio nas condições

mercadológicas e, consequentemente, em afronta ao princípio da livre concorrência (CF, art. 170, IV).

Aponta inconstitucionalidade na proposta de criação de ZPE por entes privados (Lei n. 11.508/2007, art. 2º). Entende violado o art. 151, I, da Carta Federal, argumentando que o dispositivo redundaria na mediação do regime por interesses privados e, assim, se desvincularia da autorização constitucional de discrimen com base na redução das desigualdades regionais.

Em que pesem as considerações do proponente, reputo constitucionais os dispositivos impugnados. A análise do complexo normativo constitucional e da própria norma impugnada afasta a procedência das alegações. Dessa forma, não vislumbro desrespeito à Constituição Federal, sobretudo ao art. 150, II (isonomia tributária); ao art. 170, IV (princípio da livre concorrência); e ao art. 151, I, pelos dispositivos impugnados (Lei n. 14.184/2021, art. 4º, VIII; e Lei n. 11.508/2007, art. 2º).

Com o nítido propósito de proteger a sociedade contra eventuais abusos da atuação estatal, a Constituição de 1988 estipulou diversas garantias e limitações ao poder de tributar. Entre elas, temos os princípios da isonomia tributária (art. 150, II), da uniformidade geográfica (art. 151, I) e do postulado da livre concorrência (art. 170, IV):

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;

Art. 151. É vedado à União:

I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais

destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

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;

O princípio da isonomia tributária (CF, art. 150, II) veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situações equivalentes. Diretamente relacionado à noção de justiça tributária, o dispositivo, nas palavras de Leandro Paulsen (*Curso de direito tributário completo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2018), “não deixa espaço para simples privilégios em favor de tais ou quais contribuintes. Mas isso deve ser considerado na sua complexidade: impõe não apenas que a diferenciação arbitrária é vedada, mas também que as diferenciações, ainda quando fundadas, devem guardar razoabilidade e proporcionalidade, justificando-se tanto a sua existência como a sua medida”.

Por sua vez, o princípio da uniformidade geográfica (art. 151, I) veda a instituição de tributo que implique distinção ou preferência entre os entes políticos. Por outro lado, o legislador constitucional autorizou a concessão de incentivos fiscais diferenciados, desde que vinculada à promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

Em paralelo, o postulado da livre concorrência também encontra guarida no Texto Constitucional (art. 170, IV). Possui direta relação com a livre iniciativa e enseja, a princípio, abstenção estatal na atividade, devendo eventual intervenção ser justificada em função do interesse público.

Acerca das balizas constitucionais para uma legítima discriminação tributária, a Corte tem entendido que razões de natureza extrafiscal findam por legitimar a exceção ao princípio da isonomia tributária. Privilegia-se a função extrafiscal de certa política pública como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação

das desigualdades sociais e regionais. Trata-se de verdadeira concretização do federalismo fiscal cooperativo e de equilíbrio.

Nessa linha foi a orientação firmada pelo Plenário no julgamento da ADI 1.643, ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 14 de março de 2003, quando assentou que “não há ofensa ao princípio da isonomia tributária se a lei, por motivos extrafiscais, imprime tratamento desigual a microempresas e empresas de pequeno porte de capacidade contributiva distinta”. Na ocasião, a Corte enfrentou questionamento relativo a possível violação à isonomia tributária decorrente do estabelecimento do regime jurídico diferenciado do Simples a determinadas pessoas jurídicas.

Citado entendimento tornou-se paradigmático no âmbito do Tribunal para a análise da constitucionalidade de políticas públicas que resultem em tratamento diferenciado entre contribuintes. Corroborando o exposto, as conclusões da ADI 6.074, ministra Rosa Weber, *DJe* de 8 de março de 2021: “2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes.”

A indesejável desestabilização concorrencial oriunda de regime tributário favorecido também já foi objeto de análise do Supremo. No julgamento da ADI 5.472, ministro Edson Fachin, *DJe* de 14 de agosto de 2018, o Colegiado concluiu que “6. Há desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas”.

Logo, o reconhecimento, por esta Suprema Corte, da violação ao princípio da livre concorrência depende da verificação do alcance e destinatário da norma. Revela-se, assim, inconstitucional política fomentadora que promova concentração de mercados ou possua um beneficiário específico. As mesmas conclusões foram alcançadas no julgamento da ADI 6.152, ministro Edson Fachin, *DJe* de 12 de dezembro de 2011.

Nessa mesma linha: RE 627.543, piloto do Tema n. 363/RG, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 29 de outubro de 2017; RE 698.531, paradigma do

Tema n. 707/RG, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 13 de agosto de 2020; RE 388.097 AgR, Segunda Turma, ministro Teori Zavascki, *DJe* de 20 de junho de 2013; AI 452.642 AgR, Segunda Turma, ministro Carlos Velloso, *DJ* de 24 de fevereiro de 2006; e RE 398.023 AgR, Segunda Turma, ministro Teori Zavascki, *DJe* de 1º de agosto de 2013.

Especificamente sobre o objeto do controle concentrado, a Lei n. 11.508/2007, alterada pela de n. 14.184/2021, estabelece uma série de regramentos administrativos, aduaneiros e tributários, aos quais estão submetidas as pessoas jurídicas instaladas nas ZPEs. Nos termos do art. 1º, a criação dessas zonas encontra-se autorizada tão somente em “regiões menos favorecidas”.

Percebe-se que a política pública se apresenta como medida de nítido caráter extrafiscal, voltado à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II e III) e de princípios basilares da atividade econômica (art. 170, VII). Desse modo, a instituição do regime jurídico diferenciado das ZPEs está autorizado pelo art. 151, I, da Constituição Federal. Os princípios constitucionais invocados pelo autor não podem ser analisados de forma isolada, sob pena de deturpação do sistema constitucional pátrio.

O impugnado art. 4º, VIII, da Lei n. 14.184/2021 revogou o dispositivo que estabelecia percentual mínimo de 80% (oitenta por cento) de vinculação às atividades de exportação das empresas instaladas nas ZPEs. A previsão restringia, consideravelmente, a destinação ao mercado interno dos bens produzidos por tais empresas. O dispositivo criava um parâmetro linear de mensuração das atividades das pessoas jurídicas instaladas nas ZPEs, tornando mais objetivos o controle e a proteção ao mercado doméstico.

A previsão estanque de percentual mínimo de exportação engessava uma atividade empresarial tipicamente caracterizada pela dinamicidade da sua atuação. A legislação desconsiderava os movimentos, as oscilações de mercado e outras peculiaridades inerentes ao comércio exterior. Como resultado, observou-se pouca aderência e interesse das empresas em participar dos projetos de ZPE, sobretudo se considerada a amplitude em outros países.

Tal qual a justificativa apresentada pelo Congresso, a alteração do marco legal teve por objetivo a modernização do instituto, com o propósito de adequá-lo aos parâmetros internacionais e, assim, torná-lo mais atraente aos investimentos, viabilizando efetiva promoção do desenvolvimento nacional.

A leitura global do complexo normativo da Lei n. 11.508/2007, com as alterações da Lei n. 14.184/2021, afasta as alegações de que a revogação do “compromisso exportador” ensejaria, por si só, desvirtuamento das finalidades das Zonas de Processamento de Exportação e tratamento tributário anti-isonômico entre contribuintes.

Inexistem privilégios indiscriminadamente conferidos aos particulares pela política pública, cuja criação e implantação teria justificativa pautada no indissociável critério de redução de desequilíbrios regionais e no desenvolvimento econômico e social do País (art. 1º). Ainda que consideradas as benesses da lei, as empresas se submetem à sistemática de controle de suas atividades e operações, de forma a restringir a sua autonomia e liberdade empresariais próprias da iniciativa privada.

Nesse sentido, a instalação da empresa em ZPE depende da submissão de projeto ao poder público, conforme os parâmetros estabelecidos em regulamento (art. 2º, § 5º). Não se revela possível a transferência de plantas industriais já instaladas no País (art. 5º), sendo restritos os bens passíveis de produção, exportação e importação (art. 5º, parágrafo único). Autoriza-se a constituição de filiais apenas nas hipóteses da lei (art. 9º), limitando os modelos de negócios e eventuais facilidades decorrentes das dinâmicas entre matriz e filiais.

A indispensável localização das ZPEs em áreas consideradas de menor desenvolvimento impõe, por si só, dificuldades de logística a serem suportadas pela empresa, sejam elas decorrentes da própria instalação, da captação e treinamento de mão de obra, do fornecimento de materiais etc.

Pontue-se que o impacto no mercado interno é minimizado em virtude da previsão constante no art. 6º-C, o qual estabelece que a desoneração tributária será compensada, em caso de venda de produtos

no mercado interno, mediante o pagamento dos impostos e contribuições suspensos, acrescidos de juros e multa de mora.

Por tudo isso, surge insubsistente a alegação de desrespeito ao princípio da isonomia tributária. Para além das finalidades extrafiscais da norma, as empresas instaladas em ZPE também estão submetidas a regime empresarial diferenciado comparativamente às empresas do mercado nacional. Tal circunstância resulta em limitações de suas atividades e, por vezes, em despesas adicionais decorrentes de tal regime. Logo, o fator de *discrímen* encontra-se razoavelmente justificado para efeito de previsão dos benefícios da norma.

No que concerne ao suposto desvirtuamento das finalidades da ZPE, o marco regulatório continua estipulando o caráter exportador como pressuposto de criação e instalação de empresas na ZPE (*e.g.*, art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 11.508/2007). A norma impugnada autorregula-se quanto aos mecanismos de controle de tais aspectos. Para tanto, o Conselho das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) estabelecerá as formas de monitoramento dos impactos do regime especial nas empresas nacionais não instaladas na ZPE (Lei n. 11.508/2007, art. 3º, § 3º). Na hipótese de se constatar distorção derivada do sistema regulatório, a legislação prevê vedação ou limitação da destinação para o mercado interno de produtos industrializados em ZPE (Lei n. 11.508/2007, art. 3º, §§ 4º e 5º). Na mesma linha, a lei prioriza as propostas de criação de ZPE localizadas em área geográfica privilegiada para a exportação (art. 3º, § 1º, IV).

Ademais, com base em dados fornecidos pela União (nota informativa n. 328/2024/MDIC, eDoc 66), após a vigência do novo marco regulatório continuou preponderante o perfil exportador dos projetos desenvolvidos em ZPE, com média de 77,7% das vendas anuais destinadas ao mercado externo.

As informações trazidas pelo ente central rechaçam a articulação de desvirtuamento das finalidades das ZPEs de estímulo à cultura exportadora. Na realidade, a inovação legislativa, tal qual justificativa apresentada no Congresso, desaguou na modernização do instituto, bem como no alinhamento com o modelo internacional.

Afasto, ainda, a alegação de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 11.508/2007. A possibilidade de iniciativa de ente privado, juntamente com os Estados e Municípios, no processo de criação das Zonas de Processamento de Exportação não macula os preceitos constitucionais. Ao contrário do que sustenta o postulante, a criação do regime especial não decorre de interesse setorial, mas, sim, da autorização constitucional atinente à promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

O dispositivo impugnado prevê a mera proposição de particular para a criação de ZPE. Em consonância com o princípio da legalidade, a proposta deverá observar os requisitos estipulados no art. 2º, § 1º, da Lei n. 11.508/2007 e em regulamento. Além disso, dependerá de processo seletivo de caráter público (§ 1º-A), em atenção aos princípios da impessoalidade e transparência.

A alteração legislativa apenas incluiu legitimado, em paralelo aos Estados e aos Municípios, para apresentar proposta de criação de ZPE. A aprovação dos projetos dependerá, ainda, da análise dos requisitos pelo poder público. Trata-se, portanto, de regime jurídico de direito público, cujo processo decisório continua sendo competência privativa do Poder Executivo (art. 1º). Aos particulares é prevista apenas a legitimidade concorrente para a propositura.

Por fim, pontuo que a sistemática atual se diferencia, de fato, da anterior, porém não representa violação a qualquer dispositivo constitucional, tendo em vista a justificação como mecanismo extrafiscal de promoção do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades. As alterações implementadas no marco regulatório vinculam-se à opção do legislador infraconstitucional no estabelecimento e gerenciamento de política pública relacionada ao comércio exterior.

Ultrapassar a atuação desta Corte como legislador negativo implicaria a invasão no exame da discricionariedade política. O Poder Judiciário deve atuar, em princípio, com deferência às decisões técnicas de órgãos governamentais, máxime em razão da maior capacidade institucional para o equacionamento da discussão (SL 1.425 AgR, ministro Luiz Fux, Presidente, Tribunal Pleno, *DJe* de 2 de junho de 2021; SS 5.564 AgR, ministro Luiz Fux, Presidente, Tribunal Pleno, *DJe* de 27 de junho de

2022).

Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo agir com cautela em face das soluções encontradas no debate legislativo e nas discussões técnicas quando da elaboração e implementação de políticas públicas (ADPF 825, ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão ministro Nunes Marques, *DJe* de 26 de novembro de 2021).

Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário certa autocontenção quanto às valorações realizadas pelos órgãos especializados, mormente o parlamento, ainda mais na ausência de demonstração concreta de desproporcionalidade na legislação (RE 1.359.139, piloto do Tema n. 1.231/RG, ministro Luiz Fux, Presidente, *DJe* de 8 de setembro de 2022; ADI 6.362, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 9 de dezembro de 2020).

Do exposto, julgo improcedente o pedido formulado e declaro a constitucionalidade do art. 4º, VIII, da Lei n. 14.184/2021 e do art. 2º da Lei n. 11.508/2007.

É como voto.