

## STF tem maioria a favor de regra que exclui petróleo e derivados do regime fiscal da ZFM

Sem constatar alteração no cenário legal, o Plenário do Supremo Tribunal Federal formou maioria, nesta sexta-feira (8/3), para validar a regra que excluiu as operações com petróleo e derivados do regime fiscal da Zona Franca de Manaus (ZFM). A sessão virtual se encerrará oficialmente às 23h59.

Prevalece o voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso. Até o momento, ele já foi acompanhado por Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin, Luiz Edson Fachin, Flávio Dino e André Mendonça.

### Contexto

A Zona Franca de Manaus tem um regime de benefícios e incentivos fiscais voltados à preservação do desenvolvimento regional. A ideia é induzir investimentos na região. Até 2073, o local é uma área livre de comércio, exportação e importação.



*Lei de 2021 retirou operações com petróleo e derivados do regime fiscal da ZFM*

Apesar disso, a [Lei 14.183/2021](#) definiu que o regime não se aplica às exportações, reexportações, importações e operações feitas dentro do território nacional com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo por empresas localizadas na ZFM. A norma alterou o [Decreto-lei 288/1967](#), que regulava a ZFM à época.

O partido Cidadania contestou a regra de 2021 no STF. Segundo a legenda, a medida violou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que mantém a ZFM até 2073.

De acordo com a agremiação, a legislação pode apenas aumentar o nível dos incentivos, mas nunca eliminá-los ou reduzi-los. Outro argumento usado foi que a exclusão da isenção é contrária ao objetivo de diminuir as desigualdades regionais.

### Voto do relator

Barroso lembrou que o STF já definiu o ADCT como um “obstáculo constitucional a toda política que, de algum modo, possa implicar o esvaziamento do estímulo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus”.

Segundo o magistrado, o decreto-lei de 1967 “representa o quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à ZFM”, que “foi alçado à estatura constitucional” pelo ADCT.

A redação original do artigo 37 do decreto-lei (alterado pela lei de 2021) dizia que as regras não se aplicavam ao estabelecido na legislação da época sobre a importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Para Barroso, com a alteração de 2021, “não houve inovação jurídica redutora do alcance da proteção constitucional deferida à ZFM”.

Na sua visão, a norma apenas “reproduziu o mesmo teor das exceções ao tratamento fiscal favorecido naquela região” e explicitou ou aperfeiçoou a redação de 1967.

O relator ainda destacou que “a assimetria tributária na importação de combustíveis e a aquisição de significativa vantagem competitiva por importadores localizados na Zona Franca podem ocasionar indesejável desequilíbrio concorrencial nesse segmento econômico nas demais regiões do país”.

## Legislação da época



*Regra de 2021 abrange operações com combustíveis derivados do petróleo*

Já Toffoli votou por declarar a inconstitucionalidade das novas regras. Ele destacou dois pontos da redação de 1967.

O primeiro é que o artigo 37 mencionava apenas “lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo”, mas não o petróleo de forma isolada — “o qual não se confunde com os produtos dele derivados”.

Ou seja, a redação original não previa exceção ao petróleo, que era, sim, alcançado pelos incentivos fiscais estabelecidos para a ZFM.

Assim, segundo o magistrado, a lei não poderia ter revogado a aplicação dos incentivos para operações



---

com petróleo. Ao fazer isso, ofendeu o ADCT.

O outro ponto é que o artigo 37 tinha uma limitação temporal, pois definia que as regras não se aplicavam à “legislação atual” — ou seja, a legislação de 1967 sobre importação, exportação e tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Por outro lado, de acordo com Toffoli, pela redação da época, os incentivos da ZFM se aplicavam às legislações posteriores sobre tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Desta forma, quando entrou em vigor o sistema tributário inaugurado pela Constituição de 1988, os efeitos da limitação temporal estabelecida em 1967 já estavam esgotados, pois já existiam legislações posteriores sobre tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo.

Toffoli listou as diferenças do sistema tributário nacional em 1967 e atualmente. À época, existia, por exemplo, o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, de competência da União.

Mas, com a Constituição de 1988, esse imposto deixou de existir e surgiram novas legislações sobre tributação. Hoje, são os estados e o Distrito Federal que cobram ICMS sobre os produtos em questão, enquanto a União pode cobrar imposto de importação e de exportação. De lá para cá, a legislação sobre o imposto de exportação também passou por mudanças.

“É evidente que as novas legislações tributárias, incluídas as do ICMS, não estão abarcadas por aquela ‘legislação atual’ a que fazia referência a redação original do artigo 37”, assinalou.

Além disso, o PIS e a Cofins ainda não existiam em 1967. Portanto, na interpretação de Toffoli, o PIS e a Cofins sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo estão sujeitos aos incentivos fiscais da ZFM.

Como a exportação de mercadorias para consumo ou industrialização na ZFM equivale à exportação para o exterior e as receitas de exportação são imunes ao PIS e à Cofins, esses tributos não podem ser cobrados sobre receitas decorrentes da exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo para consumo na ZFM.

Em resumo, “quando da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição Federal de 1988, as operações com petróleo ou lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de petróleo gozavam sim dos favores fiscais previstos no Decreto-Lei 288/1967, não podendo elas serem excluídas dessas benesses pelo legislador ordinário”.

O ministro concluiu que a lei de 2021, ao revogar a cláusula de limitação temporal estabelecida em 1967, violou o ADCT, o que a torna inconstitucional.

Toffoli foi acompanhado por Luiz Fux.

## Jabuti

Kassio Nunes Marques também votou pela inconstitucionalidade das regras de 2021. Ele concordou com parte da fundamentação de Toffoli, mas também acrescentou novos argumentos.

O ministro confirmou que o petróleo “não se confunde” com lubrificantes ou combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo. Assim, para ele, quando a lei incluiu o petróleo na lista das exceções ao regime da ZFM, diminuiu a aplicação dos incentivos e violou o ADCT.



*Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso no STF*

“Cada nova política setorial que retire isenções e, portanto, modifique a natureza da ZFM precisa compor um quadro de adequado planejamento, não podendo traduzir, como parece nesta hipótese, uma norma avulsa e encaixada em projeto de conversão de MP”, pontuou.

Nunes Marques ainda definiu as novas regras como “jabutis legislativos”. Isso porque a lei de 2021 foi resultado da conversão de uma [medida provisória](#) do mesmo ano, que não tinha relação com a ZFM.

A MP 1.034/2021 aumentava a alíquota da CSLL de empresas do setor financeiro, modificava a isenção de IPI para pessoas com deficiência na compra de automóveis, revogava a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímica e instituiu crédito presumido de PIS e Cofins para produtos usados em hospitais, clínicas, consultórios médicos e campanhas de vacinação.

Durante a tramitação do projeto de conversão da MP em lei, foram incluídos os trechos sobre a exclusão das operações com petróleo e derivados do regime fiscal da ZFM. Ou seja, um tema estranho à MP se tornou lei.

O ministro explicou que uma MP tem uma tramitação própria e abreviada, “inerente ao caráter imediatista que lhe é peculiar”. Por isso, exige-se “correlação do tema do texto originário” com o produto final.

“Não se pode converter a tramitação excepcional da medida provisória em atalho ao devido processo legislativo, inserindo-se conteúdo a ela estranho, ou mesmo impertinente, sob o risco de criar-se, de maneira açodada, normas sem a reflexão e a deliberação intrínsecas ao princípio democrático”, concluiu.

Clique [aqui](#) para ler o voto de Barroso

Clique [aqui](#) para ler o voto de Alexandre



---

Clique [aqui](#) para ler o voto de Toffoli  
Clique [aqui](#) para ler o voto de Nunes Marques  
ADI 7.239

Meta Fields