

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO – CFT

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLP Nº 79/2025

Altera a Lei Complementar nº 214,
de 16 de janeiro de 2025, para excluir a
exceção referente à indústria de refino de
petróleo localizada na Zona Franca de
Manaus.

Autor: Deputado Kim Kataguiri

Relator: Deputado Sidney Leite

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 79, de 2025, de autoria do Deputado Kim Kataguiri, que altera a Lei Complementar – LC nº 214, de 16 de janeiro de 2025, para excluir os incentivos fiscais garantidos à indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus.

Sem apensados, a proposição foi distribuída às Comissões da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais – CPOVOS; de Finanças e Tributação – CFT (admissibilidade e mérito); Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (admissibilidade), estando sujeita à apreciação do Plenário, sob o regime de tramitação de prioridade, na forma do inciso II do artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Sob exame da CPOVOS, foi aprovado parecer pela aprovação, sem emendas de qualquer natureza. Na sequência, veio a matéria à apreciação da CFT, para exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, bem como de mérito.

É o relatório.



II – VOTO

Conforme relatado, cuida-se de Projeto de Lei Complementar – PLP nº 79, de 2025, de autoria do Deputado Kim Kataguiri, que altera a Lei Complementar – LC nº 214, de 16 de janeiro de 2025, para excluir a exceção referente à indústria de refino de petróleo localizada na Zona Franca de Manaus – ZFM.

A proposição visa alterar a redação da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, segundo a qual está contemplado pelo regime favorecido da ZFM a indústria de refino de petróleo nela localizada, em relação exclusivamente às saídas internas para aquela área incentivada, desde que cumprido o Processo Produtivo Básico – PPB, permanecendo a vedação para todas as demais etapas.

Segundo justificativa da proposição, esse dispositivo contraria o previsto no artigo 92-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, de acordo com o qual se estabelecerão os mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo assegurado à ZFM e às Áreas de Livre Comércio – ALCs existentes em 31 de maio de 2023 (Emenda à Constituição – EC nº 132, de 20 de dezembro de 2023, art. 92-B).

Alega-se, primeiramente, que os incentivos fiscais da ZFM nunca contemplaram as operações com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo, de acordo com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal – STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 7.239.

Em segundo lugar, sustenta-se que a alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, viola o § 2º do artigo 4º da Emenda à Constituição – EC nº 123, de 14 de julho de 2022, a qual proíbe diferencial competitivo de biocombustíveis destinados ao consumo final em relação aos combustíveis fósseis, por supostamente zerar a tributação sobre



petróleo e seus derivados, apresentando pretensa renúncia fiscal de R\$ 200 milhões de reais.

Ainda, arguiu-se que a alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, afronta o artigo 14 da Lei Complementar – LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), “*ao promover uma perda tributária de até R\$ 3,5 bilhões de reais por ano, comprometendo recursos essenciais para manutenção de serviços públicos fundamentais*”, citando o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – Comsefaz.

Por fim, afirma-se que a alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, “*gera uma concorrência desigual, prejudicando refinarias fora da ZFM, responsáveis pela maior parte da produção nacional*”.

Antes de passar ao exame de admissibilidade da matéria do ponto de vista orçamentário e financeiro, bem como de mérito, na forma dos incisos “h” e “j” do inciso X do artigo 32 do RICD, cumpre assinalar o fundado receio de que já tenha ocorrido vício no devido processo legislativo decorrente de excesso de competência, em sobreposição indevida às atribuições regimentais desta Comissão e até mesmo de outro relevante órgão da Casa, a CCJC.

Com efeito, em parecer pela aprovação do projeto, a CPOVOS deliberou que a proposição corrige “*distorções fiscais e isonômicas*”, “*favorece a concorrência leal entre agentes econômicos*”, “*em função das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessidade de equilíbrio orçamentário*”, manifestando-se também quanto à “*constitucionalidade e segurança jurídica*”.

Em que pese o esforço parlamentar que é inerente às atividades levadas a efeito nas comissões da Casa, as normas regimentais aplicáveis revelam que a competência legislativa para dispor sobre a compatibilidade financeira e orçamentária de determinada matéria e a respeito de normas



gerais de direito tributário, como é o caso, compete exclusivamente à CFT (RICD, artigo 32, X, “h” e “j”, e 53, II), da mesma forma que o exame da constitucionalidade à CCJC (RICD, art. 32, X, “a”, e 53, III).

Portanto, sem prejuízo do louvável empenho a bem do interesse público, sem dúvida, é certo que a deliberação acerca de “*distorções fiscais e isonômicas*”, “*concorrência leal entre agentes econômicos*”, “*exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessidade de equilíbrio orçamentário*”, cabe unicamente à CFT, **conforme estabelece os termos do caput e do parágrafo único do artigo 55 do RICD.**

Feita essa ressalva por imperativo de legitimidade do devido processo legislativo de lei complementar cujo assento não é meramente regimental, como se fosse *interna corporis* ao Poder Legislativo, mas sim de estatura constitucional (CF, art. 5º, LIV, e 59, II) e, nessa medida, sujeito à indesejável censura jurisdicional posterior, passo ao exame da compatibilidade financeira e orçamentária da matéria (RICD, art. 32, X, “h”), que adianto desde logo como impertinente.

A justificativa de que os incentivos fiscais à indústria do refino sediada na ZFM ferem a proibição de diferencial competitivo em favor de combustíveis fósseis em relação a biocombustíveis não deve prosperar. Isso porque o favor legal ao processo industrial de refino não isenta, a qualquer título, a observância dos percentuais obrigatórios de mistura com biocombustíveis que afete o consumo final. Não há, portanto, qualquer renúncia fiscal em detrimento do regime fiscal favorecido a estes últimos (CF, art. 225, § 1º, VIII).

Também não se pode falar, sob nenhum pretexto, em renúncia fiscal sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14), na medida em que não há concessão ou ampliação de incentivo ou de benefício de natureza tributária. Ao contrário do afirmado na justificativa da proposição, não há até essa data pronunciamento definitivo do STF na mencionada ADI nº



7.239 no sentido de que a indústria do refino não estaria inserida nos incentivos constitucionais garantidos à ZFM (ADCT, art. 40, 92, 92-A).

Ressalto que a eventual controvérsia acerca da incidência dos benefícios à indústria do refino na ZFM decorreria estritamente em virtude da alteração promovida pela Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, no Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, pela qual, em suma, não estariam cobertas por imunidade tributária as operações com petróleo e seus derivados realizada por empresa sediada na ZFM. Ocorre que há sérias dúvidas quanto à constitucionalidade dessa previsão legislativa.

Do ponto de vista formal, a Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, é lei ordinária que dispôs sobre a regulamentação das limitações constitucionais ao poder de tributar (imunidades tributárias) garantidas à ZFM (ADCT, art. 40, 92, 92-A), o que é matéria reservada à lei complementar (CF, art. 146, II). Além disso, foi fruto de conversão da Medida Provisória nº 1.034, de 1º de março de 2021, com a qual não guardava pertinência temática.

Sob o aspecto material, os dispositivos em questão da Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, que repercutem sobre os incentivos fiscais à indústria do refino na ZFM também padecem de inconstitucionalidade. Isso porque o artigo 37 do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, alterado pela referida lei e que excluía apenas os combustíveis derivados de petróleo dos benefícios fiscais da ZFM manifestamente não foi recepcionado pela atual Constituição.

Realmente, a premissa jurídica que deve orientar exercício da liberdade de conformação do legislador ordinário, que é o crivo sob o qual se examina a presente proposição, deve ser necessariamente a de que as imunidades tributárias asseguradas à ZFM não podem ter sua moldura normativa, inicialmente definida pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, desconfigurada após o advento da atual Constituição (ADI 310, Rel. Min. Carmen Lucia, julgado em 19/02/2014).



Com relação ao petróleo enquanto matéria-prima juridicamente tutelada como bem favorecido a ser industrializado, nunca se fez na legislação sequer menção a essa atividade para excluí-lo dos favores tributários resguardados à ZFM. A Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, portanto, inovou para reduzir, de forma inédita, o quadro de incentivos fiscais à indústria do refino na ZFM.

Quanto a lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo (produto final), o artigo 37 do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, os excluía originariamente do rol de isenções da ZFM apenas em caráter temporal transitório. Esse dispositivo pré-constitucional estabelecia que essa exceção se referia apenas ao “*estabelecido na legislação atual*”, instituindo regra de direito intertemporal insuscetível de recepção pela atual Constituição.

Noutras palavras, o emprego da fórmula “*legislação atual*” pelo legislador pré-constitucional fixou o marco temporal de sua eficácia até a edição do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Depois disso, a continuidade normativa do artigo 37 do DL nº 288/67 foi negada pela nova Constituição, sob pena de se conferir ultratividade da norma não isentiva para a *legislação posterior* ao DL nº 288/67.

Seja como for, é indene de dúvidas que a legislação anterior à alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, garantia à indústria do refino seu alcance pelos incentivos fiscais resguardados à ZFM, não tendo o que se falar de renúncia fiscal sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro (LRF, art. 14), haja vista que essencialmente não há concessão ou ampliação de incentivo ou de benefício de natureza tributária.

Por essas razões, reputo que a pretensão legislativa de tutelar suposto interesse coletivo de preservação da higidez da ordem financeira orçamentária é não só infundado, como por si só se exprime contrariedade ao juízo de compatibilidade com o Orçamento Público, sobretudo, quando se vislumbra que os incentivos da ZFM retratam uma política fiscal voltada para a



promoção do objetivo fundamental de desenvolvimento regional (CF, art. 3º, II) e de redução de desigualdades regionais (CF, art. 1º, II e III, e 43, *caput* e §2º, III).

De um lado, a indústria do refino na ZFM insere-se num programa de desenvolvimento de toda a Região Amazônica, como já reconhecido até pelo STF (especialmente, RE 592.891/SP-RG, julgado em 25/04/2019, Tema 322). De outro, com a geração de emprego, renda e riqueza localmente compõe, inclusive o processo de industrialização do petróleo, a estrutura desse projeto de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais (CF, art. 1º, II e III, e 43, *caput* e §2º, III).

Nesse sentido, rememoro a justificação da emenda do Senador Omar Aziz que deu suporte à atual redação da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025:

A emenda tem como único objetivo viabilizar a plena operacionalização da atividade de refino de petróleo na Zona Franca de Manaus, com incentivos fiscais, quando realizada dentro da própria área incentivada e a ela destinada. A emenda também prevê a obrigatoriedade do cumprimento do Processo Produtivo Básico. É sabido que a cidade de Manaus é uma metrópole regional localizada no coração da floresta Amazônica e isolada dos demais centros urbanos. Como a atividade de refino é concentrada em poucas Estados do país, a refinaria mais próxima de Manaus encontra-se a mais de 3.000 km por rotas de transporte.

Portanto, trata-se de um recurso estratégico para a produção industrial e para a vida econômica da cidade. Não obstante esses aspectos, o petróleo foi incluído, de forma equivocada e inapropriada, na lista negativa do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, pela Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021. A emenda busca compatibilizar as preocupações concorrenciais que motivaram aquela medida com a necessidade de garantir os investimentos em refino de petróleo que sempre existiram na região incentivada, mantendo-o, entretanto, na lista negativa, excepcionalizando apenas a situação especificada, dado o seu papel estratégico para o funcionamento do próprio modelo econômico incentivado. Essa simples medida permitirá, caso sejam atendidas todas as demais condições, a concessão de incentivos para o refino de petróleo exclusivamente para consumo na cidade de Manaus.



De mais a mais, sendo o benefício inerente ao quadro de incentivos garantidos à ZFM não há falar em perda de R\$ 3,5 bilhões de reais sugerida na justificativa do projeto com base em nota à imprensa fabricada pelo Consefaz explicitamente segundo informações gestadas por agentes econômicos do setor de combustíveis, sem a devida diligência jurídica e, principalmente, financeira e orçamentária que ora é de cuidado desta Comissão.

Por conseguinte, conclui-se que negar a previsão legal da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que perpetua os incentivos fiscais à indústria do refino significa, do ponto de vista legislativo, vai de encontro à política pública fiscal e tributária constante da lei orçamentária, de diretrizes e do plano plurianual. Assim, **voto pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 79/2025.**

No mérito, também passo a me manifestar pela rejeição da proposição no que compete a esta Comissão opinar sobre matéria que diga respeito ao sistema tributário nacional, normas gerais de direito tributário e legislação referente a cada tributo, nos termos da alínea “j” do inciso X do artigo 32 do RICD, pois a revogação da alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, não satisfaz o juízo político de conveniência e oportunidade para sua aprovação.

Além de que, conforme declinado, os incentivos à indústria do refino na ZFM são uma realidade mais que jurídica, como também histórica – portanto, de realidade fática a ser considerada pelo legislador –, a referência à garantia dos incentivos fiscais até 31 de maio de 2023 prevista no artigo 92-B introduzido pela Emenda à Constituição – EC nº 132, de 20 de dezembro de 2023, diz respeito exclusivamente às Áreas de Livre Comércio – ALCs instituídas até essa data, não à ZFM.

A esta última, a bem do desenvolvimento regional (CF, art. 3º, II) e da redução de desigualdades regionais (CF, art. 1º, II e III, e 43, *caput* e §2º,



III), pode o legislador ordinário, inclusive por normas gerais de direito tributário (lei complementar), ampliar o regime de incentivos e benefícios fiscais e tributários no exercício de sua liberdade de conformação. Não é conveniente nem oportuno reduzir tais garantias como se almeja no Projeto de Lei Complementar – PLP nº 79/2025.

Em última análise, com relação à afirmação de que a alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, “*gera uma concorrência desigual, prejudicando refinarias fora da ZFM, responsáveis pela maior parte da produção nacional*”, é imprescindível acentuar que a referida norma que se pretende alterar não é norma de direito econômico – da concorrência –, sendo que o privilégio do diferencial competitivo que a informa compõe o núcleo essencial do conteúdo normativo que dá efetividade à promoção do desenvolvimento regional (CF, art. 3º, II) e de redução de desigualdades regionais (CF, art. 1º, II e III, e 43, *caput* e §2º, III).

No que compete à atribuição regimental desta Comissão para opinar sobre sistema tributário nacional, normas gerais de direito tributário e legislação referente a cada tributo (RICD, art. 32, X, “j”), só há sentido no arcabouço normativo da ZFM se, obviamente, houver diferencial competitivo em favor da região e não o contrário. Para todos os efeitos, a alínea “e” do artigo 441 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, preservou o alcance de seus efeitos explicitamente “*em relação exclusivamente às saídas internas para aquela área incentivada, desde que cumprido o processo produtivo básico, permanecendo a vedação para todas as demais etapas*”, não havendo qualquer risco à concentração ou eventual desequilíbrio no setor de combustíveis.

Ante o exposto, voto pela inadequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 79/2025.

Sala da Comissão, na data da assinatura eletrônica.



Deputado **SIDNEY LEITE**

Relator

Apresentação: 09/12/2025 09:35:01.417 - CFT
PRL 1 CFT => PLP 79/2025
PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253817235100>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Sidney Leite

