



**EXCELENTÍSSIMO JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
DO DISTRITO FEDERAL**

Ação Civil Pública nº 1049079-37.2026.4.01.3400

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP, vem, por seus advogados, respeitosamente, perante Vossa Excelência, nos autos da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em epígrafe, com fulcro nos arts. 1009 e ss. do CPC, e no art. 19, da Lei nº 7.347/85, interpor

RECURSO DE APELAÇÃO

contra a sentença ID 2263134366, em que este I. Juízo houve por bem extinguir o processo sem resolução de mérito, pelas razões de fato e de direito anexas.

Desse modo, requer o recebimento e regular processamento do presente recurso e sua posterior remessa ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Nestes termos,
Pede deferimento.

De São Paulo para
Brasília, 08 de julho de 2026.

Helcio Honda
OAB/SP nº 90.389

Alexandre Ramos
OAB/SP nº 415.188

Fabio Semeraro Jordy
OAB/SP nº 134.717



Processo: Ação Civil Pública nº 1049079-37.2026.4.01.3400 / 1ª Vara Cível Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal

Apelante: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP

Apelados: União Federal e Comitê Gestor do IBS

RAZÕES DE APELAÇÃO

Egrégio Tribunal,

Colenda Turma,

Ínclitos Desembargadores Federais,

BREVE CONTEXTO FÁTICO

1. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP impetrou a presente Ação Civil Pública visando à tutela do pacto federativo, da ordem econômica e da livre concorrência, e do princípio da neutralidade da tributação do consumo, porque todos esses valores do ordenamento jurídico foram contrariados pelas vantagens competitivas ilegítimas atribuídas à Zona Franca de Manaus – ZFM pela Lei Complementar nº 214/2025, em descompasso com o disposto no artigo 92-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Processada a ação com a manifestação das partes sobre preliminares de mérito, o juízo *a quo* extinguiu o feito sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, sob dois argumentos:

- inadequação da ação civil pública como sucedâneo de controle concentrado de constitucionalidade, na medida em que o pedido da ação não se distinguiria da declaração de inconstitucionalidade; e

- incidência da vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, pois qualquer impugnação a norma tributária poderia, sob o mesmo fundamento, poderia ser veiculada por ação civil pública.

3. No entanto, tendo em vista as peculiaridades da causa e a ausência de precedentes a respeito da tutela dos direitos difusos a que se visa preservar por meio da presente ação, a Autora interpõe a presente Apelação para que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região conheça da ação e reforme a sentença.

I – INADEQUAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO SUCEDÂNEO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

4. A presente ACP não se apresenta como sucedâneo do controle concentrado de constitucionalidade porque o seu objeto não é a declaração de inconstitucionalidade de nenhuma norma.

5. Além disso, o fato de que a medida judicial tenha sido requerida com validade *erga omnes* em caráter nacional tem amparo na Lei nº 7.347/85 e é compatível com os danos a que a Autora visa evitar que se estendem por todo o território nacional, razão pela qual essa circunstância também não justifica confundir a ACP com o controle concentrado de constitucionalidade.

6. A ação tem por objeto a tutela de direitos difusos, quais sejam, o pacto federativo, a ordem econômica e a livre concorrência, e o princípio da neutralidade da tributação do consumo, haja vista que essas a Lei Complementar nº 214/2025 atribuiu vantagens competitivas exacerbadas à Zona Franca de Manaus – ZFM, em violação ao disposto no artigo 92-B, do ADCT.

7. Cabe esclarecer, ainda, que a presente ação se volta contra os atos concretos de aplicação dos §§ 1º e 2º, do art. 450, da Lei Complementar nº 214/2025 pela União Federal e pelo Comitê Gestor do IBS, no âmbito de suas respectivas atribuições, para que tais dispositivos não sejam aplicados aos contribuintes localizados na ZFM, de modo a impedir os danos à concorrência, à

neutralidade, à ordem econômica e ao pacto federativo que os efeitos concretos desses dispositivos virá a causar.

8. O que a Apelante pretende é impedir a produção desses efeitos antes que os danos se concretizem e se tornem definitivos, de modo a se desencorajar, desde já, qualquer movimento de migração de empresas e até de setores inteiros, possivelmente, para a ZFM, como uma tentativa jurisdicional de preservar aqueles valores constitucionais.

9. Tendo em vista que o impacto das distorções denunciadas na presente ação alcança indistintamente a todos os contribuintes e unidades federativas, já que o pacto federativo, a ordem econômica e a neutralidade têm a mesma aplicabilidade em todo o país, a Apelante pleiteou o provimento jurisdicional que se faz necessário para neutralizar a lesão a tais valores constitucionais, que é a suspensão dos efeitos dos §§ 1º e 2º, do art. 450, da Lei Complementar nº 214/2025 com validade *erga omnes* em caráter nacional.

10. Uma solução que restringisse a incidência da medida apenas às operações entre contribuintes localizados na ZFM e no Estado de São Paulo não seria apta a afastar os efeitos econômicos decorrentes da aplicação dos dispositivos impugnados. A dinâmica das operações comerciais permitiria que os produtos fossem comercializados por intermédio de outras unidades da Federação, preservando a vantagem competitiva proporcionada pelo benefício e perpetuando as distorções à neutralidade tributária, à livre concorrência e ao pacto federativo.

11. Quer evidenciar a Apelante que não pede a declaração de inconstitucionalidade, mas sim a não aplicação dos efeitos concretos da norma legal, sendo a inconstitucionalidade causa de pedir e não o pedido da presente ação.

12. O juízo *a quo* considerou que o alcance prático do provimento postulado nesta ação coincidiria com a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade e que, por isso, o “*acolhimento da pretensão seria indistinguível do que resultaria de uma decisão do STF em sede de ADP*”.

13. Ocorre que, nesse ponto, o juízo de origem está confundindo os conceitos de validade, vigência e eficácia.

14. Validade é a relação de pertinência de uma norma ao ordenamento jurídico, a qual se revela pela sua ponência no sistema por autoridade competente. Vigência é a aptidão ou a

prontidão da norma para produzir efeitos. Já a eficácia é a efetiva produção de efeitos resultante da incidência da norma a partir de atos concretos de aplicação.

15. Veja-se as preciosas lições de Tércio Sampaio Ferraz Junior, que bem esclarecem esses conceitos¹:

“Para a dogmática jurídica, para reconhecemos a validade de uma norma, precisamos em princípio e de início, que a norma esteja *integrada* no ordenamento. Exige-se, pois, que seja cumprido o processo de formação ou produção normativa, em conformidade com os requisitos do próprio ordenamento. Cumprido esse processo, temos uma norma válida. (...) Publicada a norma, diz-se, então, que a norma é vigente. *Vigência* é, pois, um termo com o qual se demarca o tempo de validade de uma norma. (...) Vigência exprime, pois, a exigibilidade de um comportamento, a qual ocorre a partir de um dado momento e até que a norma seja revogada.

(...)

Uma norma válida pode já ser vigente e, no entanto, não ter eficácia. Vigência e eficácia são qualidades distintas. A primeira refere-se ao tempo de validade. A segunda, à produção de efeitos. A capacidade de produzir efeitos depende de certos requisitos. Alguns são de natureza fática; outros, de natureza técnico-normativa. (...)

(...)

Resumindo, do ângulo dogmático:

1. **validade é uma qualidade da norma que designa sua pertinência ao ordenamento**, por terem sido obedecidas as condições formais e materiais de sua produção e conseqüente integração no sistema;
2. **vigência é uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade**, ao período que vai do momento em que ela entra em vigor (passa a ter força vinculante) até o momento em que é revogada, ou em que se esgota o prazo prescrito para sua duração;
3. **eficácia é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos**, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica); (...)” (destacamos em amarelo)

¹ in *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 165 a 171

16. Uma declaração de inconstitucionalidade do STF em controle concentrado atinge a validade da norma jurídica, pois a exclui do ordenamento jurídico para todos os fins, bloqueando a sua vigência e a sua eficácia (aplicação).

17. Por outro lado, o provimento mandamental atinge juridicamente apenas os atos concretos de aplicação, não interferindo na validade e na vigência da norma, as quais só podem ser modificadas no âmbito do controle concentrado ou, então, pelo Poder Legislativo.

18. A presente ação tem por escopo o provimento mandamental para impedir os atos concretos de aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 450, da LC 214/2025, por parte seja da União Federal, seja do Comitê Gestor do IBS.

19. Da mesma forma como se pede, em mandado de segurança, a não aplicação de determinada lei por inconstitucionalidade, a Apelante vem pedir, na presente ação, a não aplicação dos dispositivos legais questionados por motivo de inconstitucionalidade.

20. A diferença é a abrangência subjetiva do pedido que, no caso do mandado de segurança, se circunscreve ao impetrante ou à categoria substituída, enquanto que, na ação civil pública, com a qual se tutelam direitos difusos ou coletivos, a lesão pode ser local, regional ou nacional.

21. No caso presente, o dano é de caráter nacional, pois a distorção causada pelo aumento desproporcional e ilegítimo do diferencial competitivo da ZFM repercute, *s.m.j*, em todo o país e não apenas em dada localidade ou região. Daí o pedido de ter sido formulado de acordo com a lesão a que se busca evitar, tendo em vista impedir lesão à livre concorrência, à neutralidade e ao pacto federativo.

22. Como se vê, não procede a afirmativa do juízo *a quo* de que o pedido desta ACP corresponderia substancialmente ao controle concentrado, visto que se cuida de pretensão albergada pelo ordenamento jurídico consistente na ordem mandamental de não aplicação dos dispositivos legais impugnados, tal como se daria num mandado de segurança.

23. A propósito, uma decisão judicial nesse sentido poderia eventualmente ensejar a revisão dos dispositivos questionados pelo Poder Legislativo, de modo a, agora sim, retirar a sua validade e vigência.

24. Por fim, os precedentes de jurisprudência mencionados na r. sentença não se aplicam ao presente caso, conforme exposto abaixo, item por item, com um resumo do precedente e a respectiva resposta da Autora em seguida:

1º- Reclamação nº 2224 (STF): o STF assevera que não é admissível a ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes* seja o próprio pedido e não a causa de pedir.

RESPOSTA DA AUTORA: reitera a Autora que, neste caso, não se pede declaração de inconstitucionalidade, mas sim a ordem de não aplicação concreta dos dispositivos legais que preveem o crédito presumido de IBS e CBS, com vistas a preservar a livre concorrência, a ordem econômica, a neutralidade e o pacto federativo.

2º- Apelação Cível nº 1007716-30.2022.4.01.3200 (TRF1): a ação civil pública não pode ser utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, sendo incompetente a Justiça Federal para o deslinde da causa.

RESPOSTA DA AUTORA: não se requer a declaração de inconstitucionalidade nesta ação, mas sim a suspensão de efeitos e a não aplicação concreta dos dispositivos legais que preveem o crédito presumido de IBS e CBS.

3º- Apelação Cível nº 1033874-07.2022.4.01.3400 (TRF1): *“a parte autora coloca a questão da inconstitucionalidade da norma invocada como pedido principal do objeto da lide, utilizando-se indevidamente da via escolhida como meio de controle abstrato de constitucionalidade”*

RESPOSTA DA AUTORA: na presente ação, a inconstitucionalidade está sendo deduzida como causa de pedir, sendo que o pedido é o de afastar a aplicação concreta dos dispositivos legais para salvaguardar o pacto federativo, a livre concorrência e a neutralidade.

4º- Apelação Cível nº 1016266-73.2020.4.01.3300 (TRF1): *“a parte autora recorrente pretende obter, por meio de ação civil pública, a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes, da norma inculpada no art. (...), o que é vedado por usurpação da competência do egrégio Supremo Tribunal Federal, porquanto Ação Civil Pública não é sucedâneo de Ação de Direta de Inconstitucionalidade.”*

RESPOSTA DA AUTORA: na presente ação, a inconstitucionalidade da norma é o fundamento da ação, constituindo a causa de pedir, sendo que o pedido é o de não aplicação dos dispositivos legais impugnados.

25. Esclarece a Apelante, diante de todos esses precedentes, que a presente ação não se volta contra lei em tese, mas tem por finalidade impedir a aplicação concreta do crédito presumido de IBS e CBS para assim evitar danos irreversíveis à livre concorrência, à neutralidade e ao pacto federativo.

26. Esse pedido somente tem utilidade prática se deduzido em juízo antes da ocorrência dos danos que a Apelante pretende evitar, por isso que o pedido é o de uma ordem mandamental dirigida à União e ao Comitê Gestor do IBS para que não apliquem na prática, isto é, não concedam, nem operacionalizem, o crédito presumido de IBS e CBS, afastando-se os efeitos do art. 450, da LC 214/2025.

II – AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL À LUZ DO ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 7.347/85

27. Alega-se na sentença que o crédito presumido de IBS e CBS para a indústria incentivada na ZFM não seria passível de discussão por meio de ação civil pública em vista da vedação contida no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/85.

28. Contudo, a Apelante não busca nenhuma pretensão de natureza tributária, na medida em que não pretende a desoneração de tributos, a repetição de indébito, o reconhecimento de créditos fiscais, a compensação tributária ou a declaração de inexistência de obrigação tributária.

29. O que se quer é impedir o desajuste do atual diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus causado pelo aumento desproporcional das vantagens fiscais daquela região em decorrência do crédito presumido de IBS e CBS previsto no art. 450, da LC 214/2025, para preservar o pacto federativo, a ordem econômica, a livre concorrência e a neutralidade da tributação do consumo, que são valores constitucionais do ordenamento jurídico em vigor, constituindo direitos difusos de toda a sociedade.

30. Argumenta o juízo de origem que o pedido da Apelante é o de suprimir benefício fiscal e que a vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85 visa impedir que pretensões de

natureza tributária sejam veiculadas por ACP com efeito coletivo sobre a relação entre Fisco e contribuinte e que os beneficiários do crédito presumido impugnado são identificáveis por serem as indústrias incentivadas estabelecidas na ZFM, reforçando a vedação legal.

31. No entanto, a lesão à concorrência, à neutralidade e ao pacto federativo é causada pelo aumento desproporcional do diferencial competitivo da ZFM que se deu pela previsão do crédito presumido impugnado e o objeto da presente ação não preservar esses direitos difusos, de maneira que a pretensão da Apelante não é de natureza tributária, apesar de envolver um benefício fiscal.

32. Esclarece a Apelante, a propósito, que não há direito individual homogêneo de natureza tributária envolvido na presente causa por dois motivos evidentes:

- o crédito presumido que se quer afastar não se aplica à indústria paulista e sim às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus;
- esse crédito presumido não resulta em benefício ou prejuízo direto às empresas paulistas, pois **a legislação assegura a apropriação de crédito na aquisição de produtos originários da ZFM**, conforme o § 4º, do art. 450, da LC 214/2025.

33. Ou seja, de um lado, a indústria incentivada da ZFM goza do crédito presumido ilegítimo, ficando desonerada da tributação de IBS e CBS, e, de outro, o adquirente localizado no resto do território nacional tem assegurado o crédito de IBS e CBS sobre essas aquisições.

34. Não há, pois, interesse de índole tributária envolvido. Trata-se aqui de um benefício tributário ilegítimo que viola direitos difusos de natureza constitucional. E a finalidade da presente ação é evitar e prevenir o provável movimento, que já se anuncia, de migração em massa de setores industriais do Estado de São Paulo e das demais unidades federativas em direção à ZFM, o qual deverá ocorrer em razão da ampliação do diferencial competitivo muito além da medida que existe hoje no sistema tributário vigente, afetando a concorrência, a neutralidade e, por consequência, a ordem econômica e, ainda, o pacto federativo propugnado pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A Apelante responde, ainda, ao precedente do STF citado na sentença, correspondente ao Tema 645 de repercussão geral, para demonstrar o desajuste da sua aplicação ao presente caso:

ARE nº 694.294 (Tema 645-RG): tese do Tema 645: “O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo”

RESPOSTA DA AUTORA: não questiona nesta ação a constitucionalidade ou a legalidade de tributo em defesa dos contribuintes paulistas, mas se pede que seja afastada a aplicação do crédito presumido de IBS e CBS para preservar a concorrência leal e a neutralidade entre as empresas estabelecidas na ZFM e aquelas localizadas no restante do país

35. Por fim, aduz o juízo de origem que a pretensão de afastamento de benefício fiscal pode ser revestida com uma construção argumentativa que invoque a ordem econômica e a livre concorrência e que se deve examinar o núcleo do pedido e não o seu “*invólucro argumentativo*” para que essa “*via de escape*” não torne letra morta a vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85 (LACP).

36. De acordo com o argumento da sentença, se a defesa da livre concorrência estiver fundada num desequilíbrio de tributação, não poderia jamais ser utilizada a ação civil pública, pois, do contrário, o “*invólucro argumentativo*” disfarçaria a pretensão de natureza tributária vedada pela LACP.

37. Com isso, ficaria interdita a via da ação civil pública toda vez que a lesão à livre concorrência decorresse de uma questão tributária. Mas será que a vedação legal é tão ampla assim? A ponto de inviabilizar a tutela da livre concorrência nessa hipótese?

38. E a resposta é negativa, pois a finalidade da vedação à matéria tributária é impedir a solução coletiva de conflitos tributários por ACP, para evitar os efeitos em larga escala na arrecadação e no orçamento público. A motivação da norma é financeiro-orçamentária.

39. Não tem razão de ser a interpretação proposta pelo juízo *a quo* que teria por resultado inviabilizar a tutela de um dos direitos difusos a que a ACP visa preservar que é a livre concorrência. É uma interpretação que tolhe o acesso à justiça, pois a livre concorrência normalmente não afeta apenas uma empresa, mas uma coletividade ou dado mercado, ou, ainda, o ambiente de negócios como um todo em certa região ou no país.

40. É nesse sentido que corre a jurisprudência do STF, como se pode ver dos Temas 56 e 850 de repercussão geral e dos respectivos trechos de votos dos Ministros da Corte Suprema:

Tema 56/STF

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público. II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes. III - O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário. IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985. V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.” (RE 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tema 56/STF, destacamos em amarelo)

Voto do Min. Ricardo Lewandowski (Relator):

“Não vejo, assim,, *concessa venia*, como aplicar-se à espécie o parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, que veda a propositura de ações civis públicas, pelo MP, para veicular pretensões relativas a matéria tributária individualizáveis. Isso porque a ação civil pública não foi ajuizada para proteger direito de determinado contribuinte, mas para defender o interesse mais amplo de todos os cidadãos do Distrito Federal, no que respeita à integridade do erário e à higidez do processo de arrecadação tributária, que apresenta, a meu ver, natureza manifestamente metaindividual.” (destacamos em amarelo)

Voto da Min. Ellen Gracie:

“... não cabe ao Ministério Público substituir contribuinte determinado ou determinável contra eventual exigência tributária em particular. Aliás, tampouco lhe cabe intervir em ações que se limitam a discutir relação jurídica tributária, como as ações anulatórias e de repetição de indébito.

(...)

Pretensão de proteção do patrimônio público ou de interesses difusos ou coletivos legitima o Ministério Público e viabiliza o uso da ação civil pública, sendo irrelevante, em tais casos, que a questão tributária figure como pano de fundo (...)" (destacamos em amarelo)

Voto do Min. Cesar Peluso:

"... O dano, aqui, diz respeito a uma renúncia fiscal inconstitucional, ou seja, renúncia fiscal que não corresponde ao padrão autorizado por lei, que deve ser válida. Noutras palavras, é dano que ofende a Constituição, porque atinge, no contexto da guerra fiscal, a dinâmica da economia nacional, ao subtrair recursos públicos destinados a prover a serviços públicos e proteger certos contribuintes em dano da concorrência pública, da concorrência comercial, com todas as suas óbvias consequências gravosas para a economia.

Por isso mesmo, acho que está em jogo o interesse superior da própria sociedade, não é um interesse subjetivado e específico, de modo que peço vênha à divergência para acompanhar o voto do Relator." (destacamos em amarelo)

Tema 850/STF

"CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DESTINADA À TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS DE ELEVADA CONOTAÇÃO SOCIAL. ADOÇÃO DE REGIME UNIFICADO OU UNIFICAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). MINISTÉRIO PÚBLICO. PARTE ATIVA LEGÍTIMA. DEFESA DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. ARTS. 127 E 129, III, DA C F. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

1. No julgamento do RE 631.111 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 30/10/2014), sob o regime da repercussão geral, o PLENÁRIO firmou entendimento no sentido de que certos interesses individuais, quando aferidos em seu conjunto, de modo coletivo e impessoal, têm o condão de transcender a esfera de interesses estritamente particulares, convolvendo-se em verdadeiros interesses da comunidade, emergindo daí a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública, com amparo no art. 127 da Constituição Federal, o que não obsta o Poder Judiciário de syndicar e decidir acerca da adequada legitimação para a causa, inclusive de ofício.

2. No RE 576.155 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/2/2011), também submetido ao rito da repercussão geral, o PLENÁRIO cuidou da questão envolvendo a vedação constante do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, incluído pela MP 2.180-35/2001, oportunidade em que se reconheceu a legitimidade do

Ministério Público para dispor da ação civil pública com o fito de anular acordo de natureza tributária firmado entre empresa e o Distrito Federal, pois evidente a defesa ministerial em prol do patrimônio público.

3. A demanda intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social, sendo inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública.

4. É o que ocorre com as pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados (parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985).

5. Na hipótese, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pautado na premissa de que o direito em questão guarda forte conotação social, concluiu que o Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública em face da Caixa Econômica Federal, uma vez que se litiga sobre o modelo organizacional dispensado ao FGTS, máxime no que se refere à unificação das contas fundiárias dos trabalhadores.

6. Recurso Extraordinário a que nega provimento. Tese de repercussão geral proposta: o Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS.” (RE 643.978/SE, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes - Tema 850/STF, destacamos em amarelo)

Voto do Min. Alexandre de Moraes (Relator):

“Irreparável o entendimento externado pelo tribunal *a quo*, que, precisamente, grifou o dever de leitura do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, com a redação da MP 2.180-35/2001, em absoluta conformidade com a CARTA MAGNA, pois “o dispositivo buscou apenas evitar a vulgarização da ação coletiva, especialmente pelo seu manejo incorreto para fins de simples movimentação ou discussão nas hipóteses de saque de contas fundiárias ao sabor de interesses individualizados” (eSTJ, fl. 292, vol. 3).

(...)

O comando inserto no sobredito dispositivo da Lei 7.347/1985 não constitui obstáculo à atuação do Ministério Público em contextos fático-jurídicos revestidos de interesses sociais qualificados, ainda que sua natureza seja de direitos divisíveis, disponíveis e com titulares determinados ou determináveis (...)

E interesse social de idêntico quilate se vislumbra nas pretensões “que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional



cujos beneficiários podem ser individualmente determinados” (parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985).” (destacamos em amarelo)

41. O STF reconhece, portanto, que, diante de valores maiores a serem tutelados, afasta-se o parágrafo único, do art. 1º, da Lei 7.347/85, cabendo a utilização da ação civil pública, mesmo que a questão de fundo seja de natureza tributária ou daquelas vedadas pelo dispositivo em questão.

42. A vedação aplica-se somente a pretensões individualizáveis *que não transcendam a esfera dos interesses estritamente particulares*, para não vulgarizar a via da ação civil pública pelo seu manejo incorreto ao sabor de interesses individualizados.

43. No caso presente, a questão tributária figura como pano de fundo dos direitos difusos a que se pretende proteger: a livre concorrência e a neutralidade da tributação do consumo, além do pacto federativo. Desse modo, é perfeitamente cabível a ação civil pública, não se aplicando o óbice do parágrafo único, do art. 1º, da LACP.

44. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.347/85 não incide na hipótese dos autos. A vedação nele contida dirige-se às ações coletivas utilizadas como sucedâneo de demandas tributárias individuais, destinadas a afastar a incidência de tributos, impedir sua cobrança, reconhecer créditos fiscais, autorizar compensações ou obter restituições em favor de contribuintes individualmente determináveis.

45. Não é essa a pretensão deduzida na presente ação. Em nenhum momento se pretende impedir a União de exigir tributos, reduzir a carga tributária de qualquer contribuinte, desconstituir crédito tributário ou produzir qualquer efeito sobre a relação jurídico-tributária entre Fisco e contribuinte. A arrecadação tributária estará incólume, ou seja, permanece integralmente preservada.

46. A pretensão possui natureza eminentemente declaratória e obrigacional, consistente na obtenção de provimento jurisdicional que determine à União e ao Comitê Gestor do IBS que se abstenham de operacionalizar e disponibilizar os créditos presumidos previstos no art. 450 da LC nº 214/2025, até que seja definitivamente apreciada a compatibilidade constitucional desse regime a luz dos princípios da neutralidade tributária, da livre concorrência, da ordem econômica e do pacto federativo.

47. Trata-se, portanto, de típica tutela inibitória destinada a preservar direitos difusos, e não de tutela da relação tributária. O objeto da demanda não é o tributo, mas os efeitos econômicos produzidos pela operacionalização imediata do benefício fiscal.

48. A urgência da medida decorre do fato de que, uma vez operacionalizados os créditos presumidos, seus efeitos concorrenciais tendem a irradiar-se de forma imediata por todo o mercado nacional, induzindo decisões empresariais de difícil ou impossível reversão, como migração de investimentos, reorganização de cadeias produtivas e deslocamento de unidades industriais. Ainda que futuramente se reconheça a incompatibilidade constitucional do regime, tais efeitos econômicos dificilmente poderão ser recompostos, caracterizando prejuízo de natureza irreparável ou de extremamente difícil reparação.

49. Não se pretende suspender a incidência de tributos, mas apenas impedir que um benefício fiscal incompatível com a Constituição, da forma como foi concedido, produza efeitos concretos antes de seu definitivo controle jurisdicional e isto pode e deve ser objeto de análise pelo poder judiciário no presente caso.

50. Cabe, ainda, lembrar que as lesões à livre concorrência, ao princípio da neutralidade e ao pacto federativo dificilmente poderiam ser tratadas nas ações coletivas ordinárias ou mandados de segurança coletivos, os quais possuem requisitos específicos que não seriam necessariamente preenchidos, inviabilizando a ação.

51. Assim, relegar a tutela da livre concorrência apenas ao controle concentrado somente porque o desequilíbrio concorrencial tem fundo tributário, não tem qualquer amparo no ordenamento jurídico em vigor, ao contrário do que apregoa o juízo *a quo* na sentença.

III – EXCLUSÃO DE TRECHO DA PETIÇÃO DA UNIÃO FEDERAL

52. Em sua manifestação ID 2257945799 (p. 6), a União acusou a Apelante de ajuizar a presente ação, após ter reconhecida a sua ilegitimidade para ajuizar ação coletiva, para tentar, por vias transversas, alcançar objetivo equivalente, nos seguintes termos:

“Não passa despercebido que a FIESP, após ter reconhecida sua ilegitimidade para propor ação coletiva para defesa do seu segmento econômico pelo TRF da 3ª Região, busca por vias transversas atingir objetivo equivalente, através de ação civil pública. Veja-se o precedente: (...)” (destacamos em amarelo)

53. Esta, porém, é uma ilação leviana, pois, apesar de a Apelante, de fato, ter sido considerada parte ilegítima em razão da aplicação indevida da vedação à representação *per saltum*, essa circunstância não afeta, nem subtrai o direito de ação da FIESP, nem retira a legitimidade da entidade para ajuizar ação civil pública.

54. Considerando a completa impertinência dessa acusação indevida, que beira à litigância de má-fé, a Apelante requereu que fosse riscado ou excluído dos presentes autos esse trecho da petição da União, mas o juízo *a quo* indeferiu o pedido argumentando que a União teria somente *mencionado* o precedente de ilegitimidade de parte reconhecida em processo diverso e que “*a discordância da Apelante quanto à pertinência e ao alcance do argumento adverso não tem o condão de transformar o ato em algo ofensivo*”.

55. Ocorre que a União não apenas *mencionou* o precedente em que foi reconhecida a ilegitimidade de parte da Apelante, mas a acusou de, ao propor a presente ação, tentar, *por vias transversas*, alcançar objetivo equivalente ao que pretenderia no precedente originário.

56. Não se trata, assim, de mera menção, mas de uma ilação leviana de que a Apelante não agiu com lisura ao propor a presente ação, pois pretenderia, na verdade, contornar o reconhecimento da ilegitimidade de parte havido no outro processo.

57. Não há dúvida de que se trata de uma acusação desnecessária, infundada, leviana e ofensiva, que demonstra incapacidade de exercício cordial do contencioso por parte da representação judicial da União e falta de lealdade processual.

58. Sendo assim, requer a apelante a reforma da sentença também nesse ponto, para que o trecho apontado seja riscado ou excluído dos autos, nos termos da lei processual.

PEDIDO

59. Ante todo o exposto, requer a Apelante seja provido este recurso de Apelação, reformando-se a r. sentença de primeiro grau, para que a ação seja conhecida e julgada procedente, nos termos do pedido, de modo a salvaguardar a livre concorrência, a ordem econômica, o princípio da neutralidade da tributação do consumo e o pacto federativo, conforme o art. 1013, § 3º, inc, I, do CPC. Acaso assim não se entenda, requer-se a reforma da sentença, determinando-se a baixa dos autos à primeira instância para julgamento do mérito da ação.



60. Requer, ainda, a reforma da sentença para que seja riscado ou excluído dos autos o trecho ofensivo da manifestação da União de ID 2257945799 acima apontado.

61. Requer, ademais, que todas as intimações sejam realizadas, única e exclusivamente, em nome dos advogados **Helcio Honda**, inscrito na OAB/SP sob nº 90.389, **Alexandre Ramos**, inscrito na OAB/SP sob nº 188.415, e **Fabio Semeraro Jordy**, inscrito na OAB/SP sob nº 134.717, sob pena de nulidade.

62. Por fim, requer, igualmente sob pena de nulidade, que, **nas publicações realizadas por meio eletrônico, seja efetivada a remessa de correspondência eletrônica ao e-mail cdejur@fiesp.com.br**, comunicando o envio da intimação e a abertura automática do prazo processual, nos termos do § 4º, do art. 5º, da Lei nº 11.419/2006.

Nestes termos,
Pede deferimento.

De São Paulo para
Brasília, 08 de julho de 2026.

Helcio Honda
OAB/SP nº 90.389

Alexandre Ramos
OAB/SP nº 415.188

Fabio Semeraro Jordy
OAB/SP nº 134.717