

DESAFIOS DO PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO (PPB) NA ZFM: A TENSÃO ENTRE INCENTIVO FISCAL, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA

Maria Lidianne Ribeiro da Costa¹

Claudia Barbosa Pinheiro²

Carlos Brandão³

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar a compatibilidade do Processo Produtivo Básico (PPB), aplicado no âmbito da Zona Franca de Manaus (ZFM), com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. A problemática central consiste em verificar se o PPB, instituído por portarias interministeriais, configura limitação indevida à liberdade econômica ou instrumento legítimo de política industrial e de promoção do desenvolvimento regional. Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com exame da legislação pertinente, da doutrina sobre a ordem econômica e do regime jurídico dos incentivos fiscais da ZFM, desde o Decreto-Lei nº 288/1967. Também se analisam os efeitos práticos das exigências normativas sobre a atividade empresarial, especialmente das indústrias de médio porte, considerando os custos de adequação, a complexidade regulatória e os impactos sobre a competitividade. Os resultados indicam que o PPB possui fundamento jurídico e se mostra compatível com a ordem constitucional econômica como mecanismo de indução ao desenvolvimento regional. Entretanto, sua implementação pode gerar tensões com a livre iniciativa e a livre concorrência quando aplicada de forma excessivamente rígida, desproporcional ou dissociada das especificidades setoriais. Conclui-se que a preservação da finalidade desenvolvimentista do regime depende da revisão periódica de seus critérios, de modo a harmonizar incentivos fiscais, liberdade econômica e segurança jurídica, evitando que o PPB se converta em obstáculo ao ingresso, à permanência e à expansão das empresas na ZFM. Nesse cenário, a atuação estatal deve observar proporcionalidade, razoabilidade e transparência, garantindo previsibilidade regulatória e equilíbrio entre intervenção e liberdade empresarial.

1

Palavras-chave: Processo Produtivo. Zona Franca de Manaus. Livre iniciativa. Livre concorrência. Desenvolvimento regional.

¹Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade Uninorte, Manaus-AM.

²Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade Uninorte, Manaus-AM.

³Advogado, Graduação em Direito pela Escola Superior Batista do Amazonas, Especialista em Direito Público, Especialista em Direito Tributário pela Anhanguera – SP.

ABSTRACT: This article aims to analyze the compatibility of the Basic Productive Process (PPB), applied within the Manaus Free Trade Zone (ZFM), with the constitutional principles of free enterprise and free competition. The central issue is whether the PPB, established by interministerial ordinances, constitutes an undue limitation on economic freedom or a legitimate instrument of industrial policy and regional development promotion. To this end, a qualitative methodology is adopted, based on bibliographic and documentary research, with an examination of the relevant legislation, doctrine on the economic order, and the legal framework governing the tax incentives of the ZFM, since Decree-Law No. 288/1967. The practical effects of regulatory requirements on business activity are also analyzed, especially in medium-sized industries, considering compliance costs, regulatory complexity, and impacts on competitiveness. The results indicate that the PPB has a legal basis and is compatible with the constitutional economic order as a mechanism for fostering regional development. However, its implementation may create tensions with free enterprise and free competition when applied in an excessively rigid, disproportionate, or sectorally insensitive manner. It is concluded that the preservation of the regime's developmental purpose depends on the periodic review of its criteria, so as to harmonize tax incentives, economic freedom, and legal certainty, preventing the PPB from becoming an obstacle to the entry, permanence, and expansion of companies in the ZFM. In this context, state action must observe proportionality, reasonableness, and transparency, ensuring regulatory predictability and balance between intervention and business freedom.

Keywords: Basic Productive Process. Manaus Free Trade Zone. Free enterprise. Free competition. Regional development.

1. INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) constitui um dos mais relevantes instrumentos de política pública voltados à promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Instituída pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, sua criação teve como principal objetivo fomentar a integração econômica da Amazônia ao restante do território nacional, mediante a concessão de incentivos fiscais destinados à atração de investimentos, à geração de empregos e ao fortalecimento da atividade industrial na região. Ao longo de sua trajetória, a ZFM consolidou-se como importante polo industrial brasileiro, contribuindo significativamente para o crescimento econômico do Estado do Amazonas e para a redução das desigualdades regionais.

A concessão de benefícios fiscais, entretanto, não se apresenta como um fim em si mesmo. Para assegurar que os incentivos produzam resultados efetivos em termos de industrialização, desenvolvimento tecnológico e agregação de valor à economia nacional, o ordenamento jurídico passou a exigir determinadas contrapartidas das empresas beneficiárias.

Nesse contexto, destaca-se o Processo Produtivo Básico (PPB), instituído pela Lei nº 8.387, de 1991, como requisito para a fruição dos incentivos fiscais vinculados à Zona Franca de Manaus.

O Processo Produtivo Básico consiste no conjunto mínimo de operações que devem ser realizadas no estabelecimento industrial para que determinado produto seja considerado efetivamente fabricado no país. Sua definição ocorre por meio de portarias interministeriais editadas pelos órgãos competentes da Administração Pública Federal, as quais estabelecem as etapas produtivas obrigatórias para cada segmento industrial. Dessa forma, o PPB busca garantir que os benefícios fiscais concedidos pelo Estado estejam associados à efetiva geração de emprego, transferência de tecnologia, fortalecimento das cadeias produtivas nacionais e promoção do desenvolvimento regional.

Contudo, a exigência do cumprimento do Processo Produtivo Básico suscita importantes debates jurídicos, especialmente no âmbito do Direito Econômico e do Direito Constitucional. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 170, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Ao mesmo tempo, o texto constitucional autoriza a intervenção estatal na economia para a promoção do desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais e a defesa do interesse público. Surge, assim, uma tensão entre a liberdade de organização da atividade econômica pelos agentes privados e a atuação regulatória do Estado voltada à concretização de objetivos econômicos e sociais constitucionalmente previstos.

3

Nesse cenário, questiona-se se as exigências estabelecidas pelo PPB representam uma forma legítima de intervenção estatal destinada à concretização das finalidades que justificam os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus ou se, em determinadas situações, configuram restrições excessivas à livre iniciativa e à livre concorrência. A discussão torna-se ainda mais relevante diante da crescente complexidade dos processos produtivos e das transformações tecnológicas que caracterizam a economia contemporânea, fatores que podem tornar determinadas exigências regulatórias excessivamente onerosas para alguns segmentos empresariais, especialmente para empresas de menor porte.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como problema de pesquisa investigar se o Processo Produtivo Básico, tal como instituído e regulamentado por portarias interministeriais, ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência no âmbito da Zona Franca de Manaus. O objetivo geral consiste em analisar a compatibilidade

do PPB com a ordem econômica constitucional brasileira, examinando os fundamentos jurídicos que legitimam sua existência e os possíveis impactos de sua aplicação sobre a atividade empresarial.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que o Processo Produtivo Básico constitui instrumento constitucionalmente legítimo de política industrial e desenvolvimento regional, na medida em que busca assegurar a efetividade dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adota metodologia de natureza qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise normativa, com enfoque na legislação pertinente, na doutrina especializada e nos princípios constitucionais que regem a ordem econômica brasileira. Busca-se, desse modo, contribuir para o debate acerca dos limites da intervenção estatal na economia e da compatibilidade entre políticas de desenvolvimento regional e os direitos fundamentais de liberdade econômica assegurados pela Constituição Federal.

2. A ZONA FRANCA DE MANAUS, E A LÓGICA DOS INCENTIVOS FISCAIS

A Zona Franca de Manaus foi instituída com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico e social da Amazônia por meio de um regime tributário diferenciado. Sua criação decorreu do reconhecimento de que a região amazônica apresentava limitações estruturais que dificultavam sua integração ao processo de desenvolvimento nacional, especialmente em razão do isolamento geográfico, das deficiências de infraestrutura e da reduzida capacidade de atração de investimentos produtivos. Nesse sentido, a política de incentivos fiscais foi concebida como instrumento de intervenção estatal destinado à correção de desigualdades regionais históricas e à promoção da integração econômica da Amazônia ao restante do país (Neto, 2016).

Originalmente estruturada com forte vocação comercial, a Zona Franca de Manaus passou por significativa transformação ao longo das décadas, consolidando-se como um dos principais polos industriais do Brasil. Esse processo foi viabilizado pela manutenção de um conjunto de incentivos fiscais capazes de compensar os elevados custos logísticos inerentes à localização da região e de estimular a instalação de empresas nacionais e multinacionais no Polo Industrial de Manaus. Conforme observam Oliveira e Souza (2012) os benefícios tributários

concedidos à ZFM contribuíram para a formação de uma base produtiva regional relevante, gerando emprego, renda e arrecadação tributária, além de fortalecer a economia amazonense.

A literatura especializada destaca que os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus não devem ser compreendidos apenas como mecanismos de renúncia tributária, mas como instrumentos de política pública voltados à indução de comportamentos econômicos desejados pelo Estado. Nessa perspectiva, os benefícios fiscais funcionam como mecanismos de desenvolvimento regional, capazes de direcionar investimentos privados para áreas que, em condições normais de mercado, apresentariam menor atratividade econômica. Gonçalves e Ribeiro (2015) ressaltam que a utilização da tributação com finalidade indutora constitui forma legítima de intervenção estatal na ordem econômica, especialmente quando orientada à correção de falhas de mercado e à promoção de objetivos constitucionais de desenvolvimento.

A lógica subjacente ao modelo da Zona Franca de Manaus consiste justamente na utilização da política tributária como instrumento de promoção do desenvolvimento regional. O Estado reduz a carga tributária incidente sobre determinadas atividades econômicas para viabilizar a instalação e a permanência de empreendimentos em uma área estratégica para o país, exigindo, em contrapartida, que tais benefícios produzam resultados concretos em termos de geração de emprego, industrialização e dinamização econômica. Como observa Neto (2016), os incentivos fiscais da ZFM possuem caráter indutor e estão vinculados à consecução de finalidades públicas que transcendem os interesses particulares das empresas beneficiárias.

5

Sob essa ótica, os incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus não representam mero favorecimento empresarial, mas constituem instrumento de política pública destinado à promoção do desenvolvimento regional e à redução das desigualdades socioeconômicas, objetivos expressamente previstos na ordem econômica constitucional brasileira. Estudos recentes demonstram que a consolidação da ZFM produziu impactos positivos sobre indicadores de emprego, renda e desenvolvimento humano na região, reforçando sua relevância como mecanismo de desenvolvimento econômico regional (Silva e Silva, 2023).

3. A SUFRAMA E A ADMINISTRAÇÃO DOS INCENTIVOS

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) exerce papel essencial na operacionalização e gestão do modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM). Criada pelo Decreto-Lei nº 288/1967, a autarquia federal é responsável pela administração, fiscalização e

acompanhamento dos projetos industriais beneficiados pelos incentivos fiscais concedidos no âmbito da política de desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental. Conforme destacam Pereira e Monte Rey, 2019, a SUFRAMA consolidou-se como instituição estratégica para a manutenção da ZFM, atuando como elo entre a política pública de desenvolvimento regional e sua efetiva implementação no setor produtivo. Sua atuação é fundamental para garantir a observância dos objetivos constitucionais e legais que justificam a existência do modelo, especialmente aqueles relacionados à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

No exercício de suas competências, a SUFRAMA atua na análise e aprovação de projetos industriais, no acompanhamento da execução das atividades produtivas e na fiscalização do cumprimento das condições exigidas para a fruição dos incentivos fiscais. Sua função transcende a mera formalidade administrativa, assumindo caráter de órgão gestor e controlador de uma política pública complexa, voltada à indução do desenvolvimento regional por meio da atividade industrial. Nesse sentido, Pereira e Monte Rey (2019) observam que a atuação da autarquia é determinante para assegurar que os benefícios fiscais se convertam em resultados concretos para a economia regional, contribuindo para a geração de empregos, atração de investimentos e fortalecimento da estrutura produtiva local.

6

A relevância institucional da SUFRAMA também se manifesta na coordenação dos mecanismos de incentivo destinados à manutenção da competitividade do Polo Industrial de Manaus. Estudos recentes demonstram que a atuação da autarquia está diretamente relacionada ao desempenho econômico das empresas beneficiárias e à efetividade das políticas de desenvolvimento regional implementadas na Amazônia. Segundo Souza *et al.*, (2024) os incentivos administrados pela SUFRAMA exercem influência significativa sobre a atração de investimentos e sobre o desempenho das organizações instaladas na Zona Franca de Manaus, constituindo importante instrumento de política econômica regional.

Entre os principais incentivos administrados no âmbito da ZFM destacam-se os benefícios relacionados ao Imposto de Importação (II), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), às contribuições ao Programa de Integração Social (PIS/PASEP) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), além de incentivos estaduais vinculados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tais mecanismos constituem a base econômica que sustenta a atratividade do modelo, permitindo compensar os custos logísticos e estruturais decorrentes da localização geográfica da região

amazônica. Conforme demonstrado por Osório *et al.* (2025), os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus possuem estreita relação com indicadores de desenvolvimento regional, contribuindo para a expansão do emprego formal, da renda e da atividade econômica local.

Todavia, a concessão desses benefícios não ocorre de forma irrestrita. O ordenamento jurídico brasileiro condiciona sua fruição ao cumprimento de requisitos específicos destinados a assegurar que os incentivos produzam efetivos resultados econômicos e sociais. Entre tais exigências, destaca-se o cumprimento do Processo Produtivo Básico (PPB), considerado um dos principais instrumentos de vinculação entre a política fiscal e a efetiva industrialização da região. Como observam Silva e Oliveira (2021), a sustentabilidade do modelo da Zona Franca de Manaus depende não apenas da manutenção dos incentivos fiscais, mas também da existência de mecanismos capazes de promover a agregação de valor, a inovação tecnológica e a consolidação das cadeias produtivas locais. Nesse contexto, o PPB assume papel central na concretização dos objetivos de desenvolvimento regional que fundamentam a própria existência da Zona Franca de Manaus.

4. O PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO COMO CONTRAPARTIDA AOS INCENTIVOS FISCAIS

O Processo Produtivo Básico (PPB) surgiu como resposta à necessidade de assegurar que os incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus (ZFM) produzissem resultados concretos em termos de industrialização, geração de emprego e agregação de valor à economia regional. Definido legalmente como o conjunto mínimo de operações realizadas no estabelecimento fabril que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto, o PPB passou a funcionar como contrapartida obrigatória para a fruição dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado. Segundo a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o mecanismo foi concebido para evitar que empresas se limitassem a atividades meramente comerciais ou de simples montagem, sem promover efetiva transformação produtiva no território nacional (SUFRAMA, 2024).

A criação do PPB também representou uma mudança importante na política industrial brasileira. Com a abertura econômica da década de 1990 e o enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de proteção à indústria nacional, tornou-se necessário substituir instrumentos como os índices mínimos de nacionalização por critérios mais compatíveis com a dinâmica das cadeias globais de produção. Nesse contexto, o PPB passou a desempenhar papel central na

articulação entre política fiscal e política industrial, permitindo maior flexibilidade regulatória por meio de sua definição em Portarias Interministeriais específicas para cada setor produtivo. Para Oliveira e Lochagin (2017), o PPB constitui um instrumento de política industrial voltado à promoção do desenvolvimento regional, funcionando como mecanismo de vinculação entre os incentivos fiscais da ZFM e a efetiva realização de atividades produtivas no país.

Entretanto, a aplicação prática do PPB tem sido objeto de críticas tanto por parte do setor empresarial quanto da literatura especializada. Embora sua finalidade seja assegurar contrapartidas econômicas aos benefícios fiscais concedidos, determinadas exigências podem tornar-se excessivamente detalhadas e rígidas, impondo custos significativos de adaptação produtiva. Esse problema revela-se particularmente relevante em setores de alta intensidade tecnológica, nos quais os processos produtivos estão sujeitos a rápidas transformações e dependem de complexas cadeias globais de suprimentos. Conforme destacam Silva e Oliveira, (2021), a crescente complexidade tecnológica dos sistemas produtivos exige mecanismos regulatórios capazes de acompanhar as transformações decorrentes da chamada Quarta Revolução Industrial, sob pena de comprometer a competitividade das empresas instaladas na Zona Franca de Manaus.

Além disso, embora a legislação admita a terceirização de determinadas etapas produtivas, a manutenção dos incentivos fiscais permanece condicionada ao cumprimento rigoroso das operações estabelecidas nas respectivas portarias. O descumprimento das exigências pode resultar na perda dos benefícios tributários e na descaracterização do enquadramento do produto no regime incentivado. Dessa forma, o PPB assume natureza jurídica que transcende a mera regulamentação técnica da produção, configurando verdadeira condição legal para o acesso e permanência no regime especial da Zona Franca de Manaus. Nessa perspectiva, Oliveira e Loretto (2017) sustentam que o instrumento deve ser compreendido não apenas como requisito produtivo, mas como elemento estruturante da política de desenvolvimento regional adotada pelo Estado brasileiro.

5. A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ATIVIDADE ECONÔMICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988 consagrou a livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica nacional e reconheceu a livre concorrência como princípio essencial para o funcionamento do mercado. Nos termos do artigo 170 da Constituição, a atividade econômica

deve ser desenvolvida em ambiente que favoreça a liberdade de empreender, a competição entre os agentes econômicos e a busca pela eficiência produtiva (BRASIL, 1988). Conforme leciona Grau (2018), a ordem econômica constitucional brasileira estrutura-se sobre a coexistência entre a liberdade econômica e a atuação regulatória do Estado, afastando tanto modelos de economia centralmente planejada quanto concepções de liberalismo econômico absoluto.

Nesse contexto, a intervenção estatal não se apresenta como elemento antagônico à liberdade econômica, mas como instrumento destinado a viabilizar e equilibrar seu exercício. A ordem econômica delineada pela Constituição brasileira fundamenta-se em uma economia de mercado regulada, na qual a livre iniciativa convive com mecanismos de controle, incentivo e planejamento voltados à concretização dos objetivos constitucionais. Segundo Nusdeo (2015), a atuação estatal na economia é legitimada pela necessidade de corrigir falhas de mercado e promover finalidades socialmente relevantes, especialmente em países marcados por profundas desigualdades regionais e econômicas.

A atuação do Estado pode materializar-se por meio de políticas públicas, incentivos fiscais, instrumentos regulatórios e mecanismos de fiscalização, desde que observados os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido, Bercovici (2005) sustenta que o desenvolvimento econômico constitui objetivo constitucional fundamental, legitimando a adoção de políticas públicas destinadas à promoção do crescimento regional e à redução das desigualdades socioeconômicas.

É nesse cenário que se insere o Processo Produtivo Básico (PPB) como instrumento de intervenção normativa vinculado à política de desenvolvimento regional da Zona Franca de Manaus. Ao condicionar a concessão dos incentivos fiscais ao cumprimento de etapas mínimas de produção, o Estado busca assegurar que os benefícios tributários gerem efetiva agregação de valor, transferência de tecnologia, criação de empregos e fortalecimento da atividade industrial na região amazônica. A exigência do PPB decorre da Lei nº 8.387/1991 e tem por finalidade garantir que os incentivos fiscais estejam associados à efetiva realização de atividades produtivas, evitando a mera montagem ou comercialização de produtos sem conteúdo industrial relevante (BRASIL, 1991).

Todavia, a compatibilização entre os objetivos de desenvolvimento regional e a preservação das liberdades econômicas não se mostra isenta de controvérsias. Embora o PPB desempenhe importante função na concretização das finalidades que justificam a existência da Zona Franca de Manaus, suas exigências podem gerar impactos significativos sobre a dinâmica

concorrencial e sobre a liberdade de organização da atividade empresarial. Conforme observa Comparato (1996), toda intervenção estatal na economia deve respeitar limites constitucionais, sob pena de transformar instrumentos de fomento em mecanismos de restrição indevida à atividade econômica.

A questão torna-se particularmente relevante em relação às micro, pequenas e médias empresas, que frequentemente dispõem de menor capacidade financeira e tecnológica para atender às exigências regulatórias impostas pelo poder público. A adoção de critérios uniformes para setores produtivos distintos, sem a devida consideração das especificidades econômicas e tecnológicas de cada atividade, pode gerar efeitos adversos à concorrência, dificultando a entrada de novos agentes no mercado e limitando a expansão de empreendimentos já estabelecidos. Nessa perspectiva, a análise da constitucionalidade material do PPB exige a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, amplamente reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência constitucional como parâmetros de controle da intervenção estatal na esfera econômica (BARROSO, 2023).

6. PPB, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA: LIMITES E COMPATIBILIZAÇÃO

10

A relação entre o Processo Produtivo Básico (PPB), a livre iniciativa e a livre concorrência deve ser compreendida a partir da própria estrutura da ordem econômica constitucional brasileira. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica e a livre concorrência como um de seus princípios, não instituiu um modelo de liberdade econômica absoluta. Conforme observa Grau (2018), a Constituição adotou uma economia de mercado de caráter intervencionista, na qual a atuação estatal possui função reguladora e indutora voltada à concretização de objetivos econômicos e sociais constitucionalmente estabelecidos. Nesse sentido, a intervenção do Estado não constitui exceção à ordem econômica, mas elemento integrante de sua própria conformação jurídica.

É nesse contexto que o Processo Produtivo Básico deve ser analisado. Longe de representar, em sua essência, afronta direta à liberdade empresarial, o PPB configura condição normativa para a fruição de incentivos fiscais concedidos no âmbito de uma política pública específica. Segundo Gonçalves e Ribeiro (2015), os benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus possuem natureza indutora, sendo legítima a exigência de contrapartidas capazes de assegurar que a renúncia fiscal produza resultados econômicos efetivos. Assim, o Estado não impede o

exercício da atividade privada nem restringe o ingresso de agentes econômicos no mercado, mas condiciona o acesso a determinado regime favorecido ao cumprimento de requisitos previamente estabelecidos.

Sob essa perspectiva, o PPB não deve ser interpretado como obstáculo arbitrário à atividade econômica, mas como instrumento legítimo de política industrial. Sua finalidade consiste em assegurar que os incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus estejam vinculados à efetiva industrialização local, à geração de empregos e à agregação de valor na economia regional. Oliveira e Souza (2012) destacam que os incentivos fiscais da ZFM somente se justificam quando associados à promoção do desenvolvimento regional e ao fortalecimento da estrutura produtiva amazônica, evitando que o modelo se reduza à mera transferência de vantagens tributárias sem retorno social correspondente.

Entretanto, a legitimidade do PPB depende da forma como suas exigências são regulamentadas e implementadas. Conforme assinala Neto (2016), a política de incentivos fiscais deve observar parâmetros de racionalidade econômica e segurança jurídica, sob pena de comprometer a própria finalidade que busca alcançar. Quando as exigências previstas nas Portarias Interministeriais se tornam excessivamente detalhadas, rígidas ou incompatíveis com a dinâmica tecnológica dos setores produtivos, o mecanismo pode deixar de atuar como instrumento de desenvolvimento para se converter em fator de aumento dos custos regulatórios e redução da eficiência empresarial.

11

Essa preocupação se mostra particularmente relevante em setores intensivos em tecnologia e inovação. A literatura econômica sobre cadeias globais de valor demonstra que os processos produtivos contemporâneos caracterizam-se pela fragmentação internacional das etapas de produção, exigindo elevada capacidade de adaptação por parte das empresas (Cano, 2010). Nesse contexto, a imposição de requisitos produtivos excessivamente específicos pode gerar descompasso entre os objetivos da política industrial e a realidade competitiva dos mercados globais, reduzindo a atratividade do ambiente de negócios e comprometendo a competitividade das empresas instaladas na Zona Franca de Manaus.

Além disso, a compatibilização entre o PPB e a livre concorrência exige observância ao princípio da proporcionalidade. Para Bercovici (2005), a intervenção estatal na economia somente se legitima quando os meios empregados forem adequados e necessários à consecução dos objetivos constitucionais perseguidos. Dessa forma, as exigências produtivas impostas às

empresas beneficiárias devem limitar-se ao mínimo necessário para assegurar a efetividade da política pública, sem impor restrições excessivas ou desproporcionais à atividade econômica.

A questão torna-se ainda mais sensível quando analisada sob a perspectiva das pequenas e médias empresas. Estudos sobre desenvolvimento regional indicam que empresas de menor porte possuem menor capacidade financeira e tecnológica para absorver custos decorrentes de exigências regulatórias complexas (Cassiolato e Lastres, 2005). Em consequência, requisitos excessivamente onerosos podem favorecer grandes corporações já consolidadas, criando barreiras indiretas à entrada e à permanência de novos agentes econômicos no mercado. Nessa hipótese, a intervenção estatal, embora concebida para fomentar o desenvolvimento regional, pode produzir efeitos contrários à própria livre concorrência.

Por outro lado, não se pode ignorar que a livre concorrência, na ordem constitucional brasileira, não se confunde com ausência de regulação. Conforme destaca Frazão (2017), a concorrência pressupõe a existência de um ambiente institucional capaz de assegurar condições equitativas de disputa entre os agentes econômicos. Sob essa ótica, o PPB pode contribuir para a concorrência leal ao estabelecer critérios uniformes para todas as empresas interessadas na obtenção dos incentivos fiscais, reduzindo assimetrias e promovendo maior transparência na aplicação dos benefícios.

12

Outro aspecto fundamental refere-se à segurança jurídica. Segundo Ávila (2019), a previsibilidade das regras constitui requisito indispensável para a realização de investimentos de longo prazo e para a estabilidade das relações econômicas. Em um ambiente produtivo dependente de planejamento industrial e alocação significativa de capital, alterações frequentes ou exigências desproporcionais relacionadas ao PPB podem gerar insegurança regulatória e comprometer a confiança dos agentes econômicos no regime incentivado.

Em síntese, a análise do Processo Produtivo Básico revela que sua compatibilidade com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência depende menos de sua existência em abstrato e mais da forma como suas exigências são concretamente definidas e aplicadas. O instituto encontra fundamento constitucional na promoção do desenvolvimento regional e na legitimação dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus. Contudo, sua validade material exige observância aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e adequação setorial, de modo que a intervenção estatal permaneça compatível com a preservação da autonomia empresarial e da dinâmica concorrencial.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que o Processo Produtivo Básico (PPB) constitui elemento central da política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, desempenhando papel relevante na vinculação entre a concessão de benefícios tributários e a efetiva realização de atividades produtivas na região amazônica. Ao exigir que determinadas etapas da produção sejam executadas localmente, o instituto busca assegurar que a renúncia fiscal promovida pelo Estado seja acompanhada de resultados concretos em termos de industrialização, geração de empregos, transferência de tecnologia e desenvolvimento regional.

Verificou-se que a existência do PPB encontra fundamento na própria Constituição Federal de 1988, que, ao mesmo tempo em que consagra a livre iniciativa e a livre concorrência como pilares da ordem econômica, atribui ao Estado a responsabilidade de promover o desenvolvimento nacional, reduzir desigualdades regionais e fomentar atividades econômicas consideradas estratégicas para o interesse público. Nesse contexto, a intervenção estatal materializada por meio do Processo Produtivo Básico revela-se, em princípio, compatível com o modelo de economia de mercado adotado pelo ordenamento constitucional brasileiro.

A pesquisa também demonstrou que a exigência de cumprimento do PPB não configura, por si só, violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O instituto não impede o exercício da atividade econômica nem restringe o acesso dos agentes ao mercado, limitando-se a estabelecer condições para a obtenção de um regime tributário favorecido. Trata-se, portanto, de mecanismo legítimo de política industrial, destinado a garantir que os incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus cumpram sua finalidade constitucional e econômica.

Todavia, constatou-se que a legitimidade do PPB não pode ser analisada apenas sob sua perspectiva abstrata. A compatibilidade do instituto com os princípios constitucionais da liberdade econômica depende diretamente da forma como suas exigências são definidas e implementadas pelo Poder Público. Quando os requisitos estabelecidos pelas portarias interministeriais observam critérios de razoabilidade, proporcionalidade e adequação às características dos setores produtivos envolvidos, o PPB atua como instrumento legítimo de desenvolvimento regional. Em contrapartida, quando tais exigências se mostram excessivamente rígidas, burocráticas ou desconectadas da realidade tecnológica e econômica

das empresas, podem surgir efeitos negativos sobre a competitividade, a inovação e a eficiência produtiva.

Nesse sentido, confirmou-se parcialmente a hipótese formulada no início da pesquisa. Embora o Processo Produtivo Básico possua finalidade constitucionalmente legítima e desempenhe função relevante na preservação dos objetivos da Zona Franca de Manaus, sua aplicação concreta pode gerar ônus significativos para determinados segmentos empresariais, especialmente para pequenas e médias empresas, que possuem menor capacidade de absorver custos regulatórios e adaptar-se às constantes mudanças tecnológicas e mercadológicas.

Dessa forma, conclui-se que a compatibilização entre o Processo Produtivo Básico, a livre iniciativa e a livre concorrência exige permanente equilíbrio entre a necessidade de assegurar retorno social aos incentivos fiscais concedidos e a preservação da liberdade econômica dos agentes privados. O sucesso da política pública depende da adoção de critérios regulatórios transparentes, estáveis e tecnicamente fundamentados, capazes de promover o desenvolvimento regional sem comprometer a competitividade empresarial e a dinâmica concorrencial.

Por fim, ressalta-se que o debate acerca do PPB permanece atual e relevante diante das transformações tecnológicas, da crescente integração das cadeias globais de produção e dos desafios enfrentados pela indústria nacional. Nesse cenário, torna-se indispensável que a regulamentação do instituto seja constantemente revisada e aperfeiçoada, de modo a conciliar os objetivos de desenvolvimento regional que justificam a existência da Zona Franca de Manaus com os princípios constitucionais que asseguram a liberdade econômica e a concorrência no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. *Introdução ao direito econômico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BENCHIMOL, Samuel. *Zona Franca de Manaus: polo de desenvolvimento industrial*. Manaus: Universidade do Amazonas, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOTELHO, Antonio José. *Redesenhando o projeto ZFM: um estado de alerta*. Manaus: Valer, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Regula a Zona Franca de Manaus. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º, aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1991.

BRASIL. Lei nº 10.996, de 15 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre operações de venda destinadas à Zona Franca de Manaus. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 dez. 2004.

BRASIL. Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus. Resolução CAS nº 205, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais no âmbito da SUFRAMA. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência e Tecnologia. Portaria Interministerial nº 170, de 4 de agosto de 2010. Disciplina a composição e o funcionamento do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Portaria SUFRAMA nº 745, de 29 de março de 2023. Dispõe sobre os procedimentos e os parâmetros para o acompanhamento de projetos técnico-econômicos de que trata a Resolução CAS nº 205, de 25 de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2023.

CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: UNESP, 2010.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Ordem econômica na Constituição brasileira. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 93, p. 263-276, jan./mar. 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRAZÃO, Ana. *Direito da concorrência: pressupostos e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Etelvina. *Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios*. Manaus: Norma, 2004.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Tributação e desenvolvimento regional: uma análise econômica dos benefícios fiscais concedidos para

empresas instaladas na Zona Franca de Manaus e a guerra fiscal entre Estados. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 451-504, 2015. DOI: 10.5020/2317-2150.2015.v20n2p451.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 5-16, 2003.

NETO, Carlos Augusto Daniel. A provisoriedade dos incentivos fiscais: uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 35, p. 44-68, 2016.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA DOMINGUES, Juliana; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A ZFM à luz dos princípios da OMC: o Processo Produtivo Básico visto como uma política necessária ao desenvolvimento regional. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-18, 2017. DOI: 10.26668/indexlawjournals/2526-0057/2017.v3i1.1807.

OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa; SOUZA, Romina Batista de Lucena de. Um estudo sobre renúncia tributária e os benefícios gerados pela Zona Franca de Manaus. *Estudos do CEPE*, Santa Cruz do Sul, n. 36, p. 38-60, jul./dez. 2012.

OSÓRIO, Maiara Carvalho; JOHNSON, Giselle Nicomedes; MOTA, Inocência da Silva; SANTOS, Fernando de Almeida. A influência dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus no desenvolvimento regional. *Revista Científica Cintec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 85-102, 2025. DOI: 10.23925/cintec.v3i1.72970.

PEREIRA CARDOSO JÚNIOR, José Celso; MONTE REY, Kamyle Medina. A Zona Franca de Manaus pós-Constituição Federal de 1988: 30 anos de desafios para a reinvenção do modelo de desenvolvimento da Amazônia. *Ciência & Trópico*, Recife, v. 43, n. esp., p. 221-246, 2019. DOI: 10.33148/cetropico_v.43n.esp(2019)p.221-246.

SILVA, Cláudio Sérgio Matias da; SILVA, Clodoaldo Matias da. A Zona Franca de Manaus e o Direito Tributário: uma abordagem sobre os incentivos fiscais. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 9, n. 6, p. 1201-1222, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i6.10289.

SILVA, Michele Lins Aracaty e; LUCAS, Mauro Maurício Barbosa; OLIVEIRA, Marcílio Lima de. Teorias do desenvolvimento regional: o modelo Zona Franca de Manaus e a 4ª Revolução Industrial. *Informe GEPEC*, Toledo, v. 25, n. 2, p. 107-124, 2021. DOI: 10.48075/igepec.v25i2.26512.

SOUZA, Noelle Monteiro de; NUNES, Thayane Albuquerque; ALVES, Adenes Teixeira. Análise dos efeitos dos incentivos fiscais da SUFRAMA sobre o desempenho das empresas na

Zona Franca de Manaus. *Research, Society and Development*, Vargem Grande Paulista, v. 13, n. 3, e3313345206, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i3.45206.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). Processo Produtivo Básico (PPB). Manaus: SUFRAMA, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa>. Acesso em: 16 jun. 2026.