

20/11/96

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3 CEARA

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
RECORRENTE: UNIAO FEDERAL
ADVOGADO: PFN - WALTER GIUSEPPE MANZI
RECORRIDO: CLERALDO ANDRADE REZENDE
ADVOGADO: CARLOS ALBERTO TORRENS E OUTRO

EMENTA: IMPORTAÇÃO DE AUTOMÓVEIS USADOS. PROIBIÇÃO DITADA PELA PORTARIA Nº 08, DE 13.05.91 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA, EM PRETENSO PREJUÍZO DAS PESSOAS DE MENOR CAPACIDADE ECONÔMICA.

Entendimento inaceitável, porque não demonstrado que a abertura do comércio de importação aos automóveis tenha o fito de propiciar o acesso da população, como um todo, ao produto de origem estrangeira, única hipótese em que a vedação da importação aos automóveis usados poderia soar como discriminatória, não fosse certo que, ainda assim, considerável parcela dos indivíduos continuaria sem acesso aos referidos bens.

Discriminação que, ao revés, guarda perfeita correlação lógica com a disparidade de tratamento jurídico estabelecida pela norma impugnada, a qual, ademais, se revela consentânea com os interesses fazendários nacionais que o art. 237 da CF teve em mira proteger, ao investir as autoridades do Ministério da Fazenda no poder de fiscalizar e controlar o comércio exterior.

Recurso conhecido e provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente.

Brasília, 20 de novembro de 1996.

01856110
04372030
09541000
00000180

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3 CEARA

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
RECORRENTE: UNIAO FEDERAL
ADVOGADO: PFN - WALTER GIUSEPPE MANZI
RECORRIDO: CLERALDO ANDRADE REZENDE
ADVOGADO: CARLOS ALBERTO TORRENS E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): Trata-se de recurso extraordinário que, na forma do art. 102, III, a, da Constituição, foi interposto pela União contra acórdão do TRF da 5ª Região, confirmatório de sentença que, em mandado de segurança, sob alegação de afronta ao princípio da isonomia, reconheceu ao recorrido o direito à obtenção de licença de importação de veículo usado.

Sustenta a União haver a referida decisão vulnerado o art. 5º, **caput**, da Constituição Federal, ao entender aplicável à espécie o princípio nele consagrado, quando, na verdade, se está diante de comando normativo genérico que não faz distinção entre pessoas, consubstanciando medida de política fiscal cujos aspectos de conveniência e oportunidade não se submetem ao controle do Poder Judiciário.

A douta Procuradoria-Geral da República, oficiando no feito, opinou no sentido do provimento do recurso.

É o relatório.

* * * * *



ismr

01856110
04372030
09542000
00000210

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3 CEARA

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): A Constituição Federal, no art. 237, atribuiu expressamente ao Ministério da Fazenda a fiscalização e o controle do comércio exterior, considerando, ao mesmo tempo, tais funções como essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais.

No exercício dessa atribuição, o Ministério da Fazenda, por meio do Departamento de Comércio Exterior, editou a lista dos bens passíveis de importação (Portaria nº 8, de 13.05.91), ao mesmo tempo em que proibiu a importação de bens de consumo usados (art. 27).

Fê-lo por medida de política econômica, como se deduz de nota expedida pelo Departamento do Comércio Exterior, do Ministério da Fazenda, transcrita pela recorrente e expressa nestes termos (fls. 75/76):

"a) a diferença de valores do bem usado existente no mercado mundial - o veículo usado, no mercado internacional sofre uma forte depreciação, face às constantes inovações tecnológicas, refletindo de forma significativa no preço do produto. O mesmo ocorre no mercado nacional, onde se observa que a simples condição de ser de origem estrangeira atribui ao veículo uma presunção de qualidade, valorizando de tal forma irreal o bem, ensejando assim o enriquecimento sem causa do importador com a sua revenda, às custas das nossas divisas:



01856110
04372030
09543000
01580330

b) a ausência de tradição na importação de veículos usados gera carência de parâmetros para determinação de preços correntes no mercado estrangeiro, o que exige tempo para adaptação da indústria nacional à competição externa, sob pena de sucateamento do parque fabril brasileiro:

c) o exame de preços no comércio exterior tem por finalidade resguardar os interesses nacionais, visando a evitar o subfaturamento ou superfaturamento, doloso ou não, que enseja lesão ao fisco na importação, com a discriminação de preços abaixo dos realmente praticados e o prejuízo cambial, tanto na exportação - com a venda de produtos brasileiros a preços vis como na importação com a remessa de divisas superiores ao preço dos bens. O escopo deste exame, portanto, não é o de criar qualquer entrave ou embaraço ao importador: ao contrário, restringe-se a salvaguarda do País das perdas internacionais que poderiam advir da não observância de tais controles. A inexistência ou a impossibilidade de se determinar parâmetros para o exame de preços nas importações da espécie, com certeza prejudicará o trabalho de prevenção contra a evasão de divisas que vem realizando o atual governo.

d) a liberação de importação poderá constituir-se em perigoso precedente a uma enxurrada de novos pedidos que muito provavelmente a estes seguirão, caso logre êxito o impetrante em seu desiderato. Distorções como estas refletir-se-ão no mercado interno do País que, possivelmente, ficará repleto de bens de consumo usados, de todas as espécies, posto que a norma atacada e de caráter geral estende-se a vedação de importação a todos os bens usados. Como consequência, as empresas brasileiras pertencentes a variados segmentos, terão de enfrentar uma concorrência para a qual a maioria delas não se encontra preparada, em função dos baixos preços que os bens de consumo usados alcançam em países mais desenvolvidos. É de conhecimento público que alguns deles, como ocorre nos Estados Unidos e no Japão, praticamente inexistem revenda de tais bens, que são simplesmente abandonados por seus proprietários, quando da aquisição de novos, mesmo estando os artigos em bom estado de uso (...)" (Parecer PGFN/CR JN/Nº 1238/92)

A referida Portaria, como se percebe sem qualquer esforço interpretativo, não instituiu norma especial para casos concretos



determinados, nem privou quem quer que seja de tratamento genericamente estendido a todos.

Ao vedar a importação de bens de consumo usados a autoridade administrativa apenas teve em consideração a relevância dos efeitos negativos, para a economia nacional, dessa espécie de atividade, agindo estritamente no âmbito do exercício do poder de polícia previsto no referido art. 237 da CF, que tem como principal escopo o interesse público.

De ter-se presente que o comércio de importação é, sabidamente, um dos mais importantes instrumentos de execução da política econômica oficial, sendo possível que, no caso dos automóveis, a abertura do nosso mercado tenha tido por móvel, efetivamente, como se apregoa, o aperfeiçoamento ou a melhoria de condições de competitividade da indústria nacional, ou seja, até mesmo, o resultado de injunções ligadas ao processo de globalização da economia a que se vinculou o nosso País.

O que, todavia, se afigura de todo improvável é que se tenha destinado simplesmente a propiciar o acesso da população, como um todo, à celebrada excelência do produto de origem norte-americana, japonesa ou européia, como faz crer o acórdão recorrido, única hipótese, aliás, em que a vedação da entrada de automóveis usados poderia soar como discriminatória, não fosse a circunstância de que a sua liberação não seria fator decisivo para que os ditos fossem postos ao alcance de toda a população, sendo que considerável parcela desta, por mais favorável que fosse o seu preço, ainda ficaria sem acesso a eles.



Essa evidência é suficiente para demonstrar que a lei nem sempre colhe sob o mesmo comando todos os indivíduos, não se podendo tê-la, só por isso, como atentatória ao princípio da igualdade.

Mesmo, entretanto, que, efetivamente, se estivesse diante de norma arbitrária e discriminatória, ainda assim não se poderia perder de vista que, não se inserindo, entre nós, no rol dos direitos fundamentais, o de usar automóvel estrangeiro, o reconhecimento dessa circunstância não poderia ter por consequência senão a simples declaração de inconstitucionalidade da norma que liberou a importação de automóveis novos, não restando espaço para a ampliação do regime a bens nela não especificados, como fez o acórdão, solução insuscetível de ser adotada sem substituição do Poder Judiciário à Administração, na tarefa que a Constituição, como visto, lhe conferiu de fiscalizar e controlar as importações.

"A igualdade civil" — adverte San Tiago Dantas (Igualdade perante a lei, *in* Problemas de Direito Positivo, Forense, 1953, p. 62) — "não é a uniformidade de tratamento jurídico, mas o tratamento proporcionado e compensado de seres vários e desiguais".

O que o princípio da igualdade veda são as discriminações injustificadas, hipótese não configurada nestes autos, onde não se apontou um único elemento capaz de autorizar a convicção de inexistência de correlação lógica na distinção feita entre automóveis novos e usados, para a disparidade de tratamento jurídico estabelecida pela norma impugnada, ou de que se está diante de discriminação desvaliosa ou atentatória ao bem público, mais precisamente, aos "interesses fazendários nacionais", que a norma do



art. 237 da Constituição Federal teve em mira proteger, ao investir as autoridades do Ministério da Fazenda no poder de fiscalizar e controlar o comércio exterior.

Não foi por outro motivo que, no Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n° 621-6-PE, o Plenário do STF afastou, em caso análogo, a alegação de afronta aos princípios da legalidade e da isonomia, em acórdão relatado pelo seu então Presidente, em. Ministro Octavio Gallotti, e assim ementado:

"Importação de veículos usados.

Releva da tese da União Federal, em face da aplicação dada, pela decisão concessiva da liminar, ao princípio da reserva legal, em detrimento da competência assegurada, ao Poder Executivo, pelo art. 237 da Constituição.

Princípio da isonomia também invocado pelos Agravantes, mas comprometido pela diversidade de regras de mercado (entre bens novos e usados), capaz de ensejar correlação lógica à discutida discriminação.

Suspensão da segurança confirmada por maioria".

Ante o exposto, por não vislumbrar a ofensa ao princípio da isonomia, atribuída pelo acórdão à norma impugnada, meu voto é no sentido do conhecimento e provimento do recurso, para o fim de cassar o mandado de segurança.

* * * * *



ismr

20/11/96

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3 CEARA

V O T O

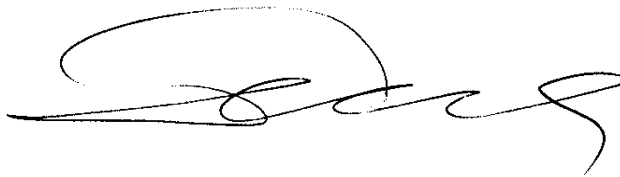
O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, esse mesmo tema já foi afetado pela Segunda Turma ao Plenário, através de indicações feitas por dois de meus pares, exatamente sobre a importação de carros usados.

Ontem mesmo, na sessão da Turma, o Ministro Carlos Velloso proferiu seu voto que, de certo modo, tem a mesma fundamentação do proferido agora pelo eminente Ministro Ilmar Galvão, ao final indicado para ser apreciado pelo Plenário.

É claro que, pelo art. 237 da Constituição Federal, a fiscalização e o controle do comércio exterior ficam a critério do Ministério da Fazenda que por autorização constitucional poderá, evidentemente, até por portaria, impedir o ingresso de produtos desse tipo no território nacional, a menos que sobre essa importação incida o respectivo tributo; por outro lado a hipótese não guarda nenhuma isonomia com os carros novos.

Imagine se fossem abertos os nossos portos para os carros usados, sem que houvesse a devida taxação, a pretexto de isonomia, com referência a outros bens! Seria um pandemônio o que isso traduziria. E muito mais: o nosso País, em termos de carros usados, transformar-se-ia num parque de sucatas e carcaças velhas, além de provocar o desmantelamento da indústria nacional, que não é tanto nacional como se sabe.

Como também já examinei esta matéria, farei juntada do voto que a respeito já elaborei e por isso mesmo acompanho, integralmente, pela sua fundamentação, o voto do Sr. Ministro-Relator.



01856110
04372030
09543010
01590470

RE N° 205335-0/CE**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (Relator): O Tribunal "a quo" negou provimento ao recurso de apelação da União Federal, que se insurgia contra sentença que entendeu ilegal a vedação pela Portaria n° 8/91 de importação de veículos usados e deferiu a segurança requerida, sob o fundamento de haver-se caracterizado violação ao princípio da isonomia e legalidade tributária.

Contra essa decisão foi interposto o presente recurso extraordinário (fls.92/103), em que se sustenta a legalidade da norma restritiva e a ausência de vulneração ao princípio da igualdade.

O imposto de importação, de competência da União Federal, tem função predominantemente extrafiscal, por ser muito mais um instrumento de proteção da indústria nacional do que de arrecadação de recursos financeiros para o tesouro nacional. E assim é porque, se não existisse o imposto de importação, a maioria dos produtos industrializados no País não teria condições de competir no mercado com seus similares produzidos em outros países economicamente mais desenvolvidos, em que o custo industrial é reduzido graças aos processos de racionalização da produção e ao desenvolvimento tecnológico de um modo geral. Além do mais, vários países subsidiam as exportações de produtos industrializados, de sorte que os seus preços ficam consideravelmente reduzidos. Portanto, o imposto de importação funciona como valioso instrumento de política econômica.

A Constituição Federal em seu art. 22, VIII, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre o comércio exterior, e o seu art. 237 preceitua que "a fiscalização e o

RE N° 205335-0/CE

controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda”.

A par dessa competência conferida pelo Texto Constitucional, veio a Lei n° 8.028, de 12 de abril de 1990, que, dispondo sobre a organização dos Ministérios, fixou o comércio exterior como área afeta ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (art. 19, V) e nele instituiu a Secretaria Nacional de Economia (art. 23, IV); o seu art. 57 atribuiu ao Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento dos Ministérios e órgãos. Com base nesse dispositivo, foi baixado o Decreto n° 99.244, de 10 de maio de 1990, que definiu a estrutura básica da Secretaria Nacional de Economia, instituindo o Departamento de Comércio Exterior - DECEX (art. 164).

A competência do Departamento de Comércio Exterior - DECEX encontra-se disciplinada no art. 165 do referido decreto e, dentre outras atribuições, compete-lhe a emissão de guia de importação (inciso I), a fiscalização do comércio exterior (inciso IV) e o poder de “baixar normas necessárias à implementação da política de comércio exterior, bem assim orientar e coordenar a sua expansão” (inciso X).

Dentro desse contexto de atribuições legislativas, foi expedida a Portaria DECEX n° 08/91 que, em seu artigo 27, preceitua que “não será autorizada a importação de bens de consumo usados”, cerne da lide a ser dirimida.

Sob o rótulo de que na legislação tributária incluem-se todas as fontes legais do Direito Tributário, não apenas as indicadas no art. 96 do CTN (leis, tratados, convenções internacionais, decretos e normas complementares, fontes principais), mas também as que constam do art. 2° do referido

RE N° 205335-0/CE

diploma legal, quais sejam, leis complementares, resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, as leis federais, os decretos regulamentares, as circulares, as portarias, as instruções e ordens de serviços expedidas pelas autoridades administrativas; as decisões de eficácia normativa de certos órgãos judicantes da administração etc. Portanto, sendo tal portaria emanada de expressa autorização constitucional ao Ministério da Fazenda (art. 237) e sendo essa atribuição exercida por um órgão a esse vinculado, o que significa dizer não estar contaminada a Portaria n° 08/90-DECEX que possui **status** de norma tributária, de nenhuma ilegalidade e muito menos de qualquer inconstitucionalidade; até por que o regramento acerca da exportação e importação não é matéria obrigatoriamente de lei ou de **lege referenda**, por não estar incluída tal hipótese no rol do artigo 97 do Código Tributário Nacional, podendo, por isso mesmo, tal disciplinamento ser elaborado por meio de atos normativos expedidos pela autoridade competente administrativa - Normas Complementares -, como permitido pelo art. 100 do Código Tributário.

Conclui-se, pois, que a restrição de importação de bens de consumo usados imposta pela Portaria n° 08/91-DECEX, art. 27, não padece de qualquer vício, porque expedida pelo órgão ao qual a norma constitucional delegou competência para a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais (art. 237, CF). Esse preceito da Portaria é genérico, geral, amplo, no que diz respeito à importação de bens de consumo usados, nele incluindo-se os veículos automotores, não havendo nenhuma distinção entre quaisquer tipos de bens. Cuida-se de preceito normativo uniforme, que abrange a todos os importadores. Assim procedeu o legislador ante a função extrafiscal do imposto de importação, como instrumento de proteção da indústria nacional, como ressaltado antes.

RE N° 205335-0/CE

Não há que se falar, por outro lado, em ofensa ao princípio da isonomia, em face de haver restrição à importação de veículos novos, e somente em relação aos veículos usados. É lícita a restrição imposta, pois o que a Constituição proíbe são os privilégios odiosos, como seria a que se assentasse na diferença de raça, cor, sexo, fé religiosa, credo político etc. São lícitas, no entanto, as discriminações tributárias baseadas em diferenças de fato entre as pessoas e os objetos taxados; diferenças na natureza dos objetos taxados, como bens móveis e imóveis, rurais ou urbanos, bens em espécie ou moeda, mercadorias de todos os tipos, rendimentos de capital ou trabalho, diferenças de profissão ou atividade do contribuinte, tais como tributação distinta de acordo com a profissão (imposto sobre serviços, por exemplo), atividades industriais, comerciais ou agrícolas, pessoas físicas e jurídicas, vendas a varejo ou atacado etc; lícitas, também, as discriminações baseadas no interesse fiscal do Estado, tal como a dispensa de tributos pelo custo ou dificuldade de arrecadação, como os impostos de pequena rentabilidade, cujo produto é superado pelo ônus de sua arrecadação; lícitas, ainda, as discriminações fundadas no interesse social, como se dá quando da isenção ou redução do ônus fiscal para pessoas ou atividades no interesse comum, como isenção para atividades beneficentes, culturais, recreativas, limite de isenção do imposto de renda, etc. (SAMPAIO DÓRIA, Direito Constitucional Tributário e "Due Process of Law", Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 144-148).

No caso em exame, a restrição à importação de bens de consumo usados tem como destinatários os importadores em geral, sejam pessoas jurídicas ou físicas. Não se inibiu a importação de bens de consumo à pessoa física, permitindo-a à pessoa jurídica. Nesse contexto, não se vislumbra a ofensa ao princípio da isonomia.

A igualdade perante a lei é um princípio que não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as

RE N° 205335-0/CE

diferenças entre grupos, como preleciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua obra CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 6ª edição, Revista e Ampliada, Editora Revista dos Tribunais, pág. 192:

"Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica acentuar que os "iguais" podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes para o legislador. Esse julga, assim, como "essenciais" ou "relevantes", certos aspectos ou características das pessoas, das circunstâncias ou das situações nas quais essas pessoas se encontram, e funda sobre esses aspectos ou elementos, as categorias estabelecidas pelas normas jurídicas; por conseqüência, as pessoas que apresentam os aspectos "essenciais" previstos por essas normas, são consideradas encontrar-se nas "situações idênticas", ainda que possam diferir por outros aspectos ignorados ou julgados irrelevantes pelo legislador; vale dizer que as pessoas ou situações são iguais ou desiguais de modo relativo, ou seja, sob certos aspectos".

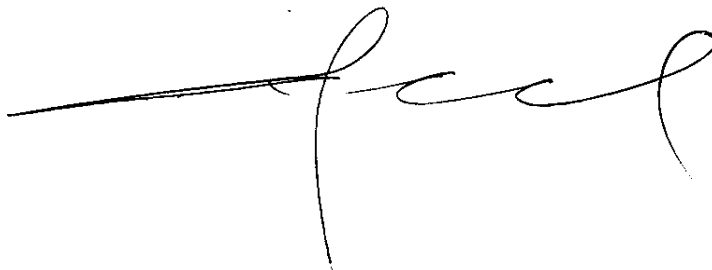
Como ressaltado por SEABRA FAGUNDES, os "conceitos de igualdade e de desigualdade são relativos; impõem a confrontação e o contraste entre duas ou várias situações, pelo que onde uma só existe não é possível indagar de tratamento igual ou discriminatório" (RT 235/7).

Já elaborado este voto, dei conta de que o tema já havia sido afetado ao Plenário, tanto por Ministros da 1ª quanto da 2ª Turma. O Tribunal na Sessão de 21.11.96, apreciando especificamente

RE N° 205335-0/CE

os Recursos Extraordinários n°s 203.954, Relator Ministro Ilmar Galvão e 202.303, Relator Ministro Carlos Velloso, fixou o entendimento, por unanimidade, no sentido de reconhecer a legitimidade da vedação à importação de veículos usados, não havendo encontrado nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade na Portaria n° 8/91, objeto da concessão originária do **mandamus** nas instâncias originárias. **Tollitur questio.**

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento, para cassar a segurança deferida.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a vertical stroke and a large loop.

20/11/96

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3 CEARA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO: Senhor Presidente, em caso igual, RE 202.313-CE, proferi voto na linha do voto do Sr. Ministro Relator.

Disse eu:

"O acórdão recorrido entendeu que, se é permitida a importação de veículos novos, não se justifica a proibição de importação de veículos usados. Noutras palavras, se é permitida a expedição de guia para a importação de veículos novos, não se justifica a impossibilidade de emissão de guias para a importação de veículos usados. Um dos votos acrescentou o argumento no sentido de que somente a lei poderia estabelecer a proibição, o que não ocorre, no caso.

Sustenta-se, no RE, ofensa aos artigos 5º, caput, e inciso II, e 150, II, da Constituição Federal.

Examinemos a questão.

No voto que proferi, quando do julgamento do MS 21.154-DF (RTJ 155/440), lembrei que a prática da igualdade está em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, tal como ensinava Aristóteles. No efetivar esse tratamento, entretanto, é que surgem as dificuldades, dado que é preciso estabelecer, registra Celso Antônio Bandeira de Mello, quem são os iguais e quem são desiguais ("O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade", Ed. RT, 1978, pág. 15).

Versei o tema mais de uma vez.

No antigo T.F.R., quando do julgamento da AMS 79.839-RJ, reportei-me à sentença que proferi, como Juiz em Minas, em que examinei a inconstitucionalidade da Lei 5.465, de 1968, que concedera privilégio a agricultores e filhos destes para matrícula nas escolas superiores de agricultura e veterinária mantidas pela União (Rev. do TFR, 60/126).

Mu

01856110
04372030
09543030
01560630

No MS 21.154-DF, retro citado, a questão foi novamente posta (RTJ 155/440). Anteriormente, no Tribunal Superior Eleitoral, no MS 746-PR, também a matéria veio à baila e foi decidida. No voto que proferi no MS 21.154-DF, disso dei notícia (RTJ 155/440).

No despacho que proferi em diversos agravos e recursos extraordinários (p. exemplo, Ag 153.333-SP), que cuidavam da isenção do Imposto sobre Operações de Câmbio, instituída pelo art. 6º do D.L. 2.434/88, nas operações realizadas para pagamento de bens importados, cujas guias foram emitidas após 01.07.88, declarei que a citada norma concessiva da isenção parecia-me ilegítima, sob o ponto de vista constitucional, porque tratava ela desigualmente a iguais, dado que não me parecia existir "correlação lógica entre o fator erigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele." (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit., 3ª ed., 1993, pág. 37).

É que a "discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo", ou, noutras palavras, "a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houve adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada." (Celso Antônio Bandeira de Mello, ob. cit., págs. 47/50).

Examinemos o caso sob julgamento.

A tese do acórdão recorrido, conforme vimos, é esta: se é permitida a importação de veículos novos, não se justifica a impossibilidade de importação de veículos usados.

Mas o que ocorre, em tema de importação de produtos estrangeiros, bem registrou o então Juiz Ari Pargendler, quando integrava o TRF/4ª Região, é que essa importação está sujeita "ao controle governamental, tendo em vista os mais variados interesses nacionais; aqui e na maior parte dos países civilizados." (REO 92.04.37153-6-PR, Rev. do TRF/4ª Região, 14/345). Invocou o hoje Ministro Pargendler a lição de Nelson Hungria, a dizer que, "Quando o Estado proíbe a entrada ou saída, pelas suas fronteiras, de tais ou quais objetos, é que algum relevante motivo de ordem pública a isso o determine: ou é uma medida de política econômica ou financeira

(proteccionismo, defesa de monopólios do Estado, guerra aduaneira, retenção de metais preciosos, obras de arte ou antigüidade), ou é uma providência de utilidade geral, visando, por exemplo, à defesa da saúde ou moralidade pública, ou à segurança do Estado ou dos indivíduos, etc. (Nelson Hungria, "Comentários ao Cód. Penal", Forense, Rio, 1959, IX/433).

Ora, se ao poder público é permitido, em determinados momentos, tendo em vista a política econômica ou financeira, autorizar certas importações, ou proibir outras, não me parece desarrazoada a medida que, num determinado momento, autoriza a expedição de guias para a importação de veículos novos e proíbe a expedição dessas guias para a importação de veículos usados.

Com propriedade, escreveu o Ministro Ari Pargendler, no voto mencionado:

'(...)

A liberação de importações constitui tópico de uma política econômica. No que diz respeito aos veículos novos, ela visa a estabelecer uma concorrência efetiva, sem desorganizar a indústria nacional. Com os veículos usados, o efeito seria desastroso, porque esse mercado — em países como os Estados Unidos da América do Norte — tem características incompatíveis com a nossa realidade. Essa a finalidade do controle das importações no caso: a de evitar a concorrência predatória.

(...)'

Correto o entendimento.

Em países de primeiro mundo, principalmente nos Estados Unidos da América do Norte, é intenso o consumismo. Muitos produtos são, inclusive, descartáveis, vale dizer, usados uma única vez. A troca de veículos, então, faz-se com grande velocidade. Significa dizer que produtos usados são comercializados a preços baixos. Autorizar a importação de tais produtos, muita vez rejeitados nos países de economia pujante, contribuiria para desorganizar a indústria brasileira. Em certos casos, traria para o território nacional o lixo da economia de primeiro mundo, acabando com a possibilidade de a indústria brasileira produzir os mesmos produtos, dado que não poderia ela competir com esse tipo de comércio. A

comercialização de usados nacionais, no caso veículos, seria liquidada. E sabemos que a comercialização de usados nacionais constitui setor da economia brasileira.

No caso sob exame, portanto, parece-me que há "correlação lógica entre o fator erigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele." (Celso Antônio, ob. cit., pág. 37).

O acórdão, pois, sob tal aspecto, é de ser reformado, porque é ofensivo ao princípio isonômico, dado que trata com igualdade a desiguais.

Quanto à competência do poder público, o Ministério da Fazenda, para baixar o ato administrativo acoimado de inconstitucional, não há dúvida. Decorre ela da própria Constituição Federal, art. 237, a estabelecer que cabe ao Ministério da Fazenda a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais. Na esteira de tal disposição constitucional, as Leis 2.145/53, 5.025/66, o D.L. 1.427, de 02.12.75, certo que o D.L. 1.427, de 1975, art. 5º, registra a recorrente, autoriza o Ministério da Fazenda a indeferir pedidos de Guias de Importação nos casos que relaciona, hipóteses em que estão incluídas as importações que possam causar danos à economia nacional.

Também sob essa ótica o acórdão recorrido não se mantém.

Registre-se que nas Suspensões de Segurança nºs 648-PE e 654-PE, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

EMENTA: - Importação de veículos usados.

Relevo da tese da União Federal, em face da aplicação dada, pela decisão concessiva da liminar, ao princípio da reserva legal, em detrimento da competência assegurada, ao Poder Executivo, pelo art. 237 da Constituição.

Princípio da isonomia, também invocado pelo Agravante, mas comprometido pela diversidade de regras de mercado (entre bens novos e usados), capaz de ensejar correlação lógica à discutida discriminação.

Suspensão de segurança confirmada por maioria.' ("DJ" de 23.09.94, pág. 25.315).



No seu voto, o eminente Ministro Octavio Gallotti, então na Presidência da Casa, deixou expresso:

'(...)

A importação de produtos usados, em geral, é tradicionalmente admitida no Brasil, apenas em caráter excepcional. Mesmo depois de liberada a aquisição de veículos novos, continuou sujeita às exigências do item VII - 7 do Comunicado CACEX nº 204, de 02.09.88, ou seja, em essência, à demonstração de benefício para a economia nacional, proporcionado por bem de capital, capaz de participar diretamente do processo produtivo, o que não é o caso dos automóveis.

Nem seria necessária, para o estabelecimento dessa restrição, a existência de lei formal, pois, ao Poder Executivo, e não ao Legislativo, foi claramente conferida pela Constituição, no art. 237, a competência para a fiscalização e o controle do comércio exterior.

Finalmente, é contestável a invocação do princípio da isonomia, pois a notória diversidade de regras de mercado, prevalecente entre bens de consumo novos e usados, está a fornecer uma correlação lógica e racional para o tratamento discriminatório instituído no caso.

Com base nesses mesmos fundamentos que estou, agora a aduzir, negou este Plenário provimento ao Agravo Regimental nº 621, versando matéria análoga.

Também ao presente, nego, pois, provimento.'

De todo o exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento."

Em suma, Senhor Presidente, a importação de produtos estrangeiros sujeita-se ao controle governamental, incorrendo ofensa ao princípio isonômico no fato de não ter sido autorizada a

Supremo Tribunal Federal

RE 203.954-3-CE

2269

importação de veículos usados, não obstante permitida a importação de veículos novos. Ademais, compete ao Ministério da Fazenda indeferir guias de importação no caso de ocorrer a possibilidade de a importação causar danos à economia nacional.

Do Exposto, acompanho o Sr. Ministro Relator, motivo por que conheço do recurso e dou-lhe provimento. *mueller*

Supremo Tribunal Federal

2270

106

20/11/96

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 203.954-3 CEARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Entendo assistir razão à União Federal, quando sustenta que se reveste de legitimidade constitucional a Portaria DECEX n. 8/91, que ordenou a suspensão das importações de bens de consumo usados (art. 27). Essa Portaria foi editada por agente público competente - o Diretor do Departamento de Comércio Exterior -, vinculado a órgão estatal legalmente investido de atribuição para **exercer** o controle do comércio exterior (Lei n. 8.028/90, art. 19, V, "e") e, dentro desse específico contexto, como **natural** projeção dessa regra de competência, com poder para **disciplinar** as importações em função da necessária preservação dos interesses nacionais.

Tem-se enfatizado em sucessivas decisões emanadas de Tribunais Regionais Federais - **notadamente** do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - que:

"A tributação dos bens importados, como a permissão de importação deles, tem íntima relação com esses interesses fazendários em atividade, obviamente discricionária no sentido de que só é permitida a importação de bens que interessem ao país. A definição dessa política de importações, competindo à União, fica reservada aos órgãos pertinentes e regulados por lei através de cuja atuação são liberadas ou restringidas."



01856110
04372030
09543040
01550700

RE 203.954-3 CE

as importações de bens vindos do exterior. É o que disseram a Lei 8.028 (art. 19, V, 'e') e o Decreto 99.244, de 1990 (arts. 147, V; 184, I; 165, I, VII, VIII e XII), quando reorganizaram a repartição do controle do comércio exterior, cometido à antiga CACEX para a atual DECEX. É a esse órgão que compete disciplinar as importações segundo os interesses nacionais."

Sustenta-se que a natureza meramente administrativa da Portaria DECEX n. 8/91 (art. 27) tornaria juridicamente insubsistente a norma vedatória da importação de bens de consumo usados, pois a atividade do Poder Público está **rigidamente** sujeita ao postulado constitucional da legalidade estrita.

Não questiono, em seus aspectos essenciais, a procedência dessa afirmação, pois, como sabemos, a atividade administrativa traduz ação necessariamente subordinada aos modelos legais instituídos pelo ordenamento positivo. Na realidade, os entes e órgãos da Pública Administração **só** podem agir **ex lege**, não **ex voluntate**.

Isso significa que o Estado **somente** pode agir mediante prévia autorização legislativa. Dentro desse contexto, o princípio da legalidade constitui um dos postulados básicos de regência da atividade administrativa (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Ato Administrativo e Direitos dos Administrados", p. 13/14, itens 22/23, 1981, RT; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro",



RE 203.954-3 CE

p. 82, 17ª ed., 1992, Malheiros; SEABRA FAGUNDES, "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", p. 100, item n. 51, 4ª ed., 1967, Forense; MARCELO CAETANO, "Princípios Fundamentais do Direito Administrativo", p. 95, item n. 38, 1977, Forense; JOÃO BARBALHO, "Constituição Federal Brasileira - Comentários", p. 302, edição fac-similiar, 1992, Senado Federal, v.g.).

Se é certo, portanto, que o exercício **válido** da competência administrativa **pressupõe** a existência de lei, não se torna menos exato reconhecer que, **no caso**, o ato estatal impugnado - vedação à importação de bens de consumo usados prevista na Portaria DECEX n. 8/91 (art. 27) - extraiu a sua autoridade e a sua eficácia de norma indiscutivelmente revestida do mais elevado grau de positividade jurídica em nosso sistema normativo: **o próprio texto da Constituição da República.**

Impõe-se ressaltar, por necessário, que a Carta Política, em regra de competência consubstanciada em seu art. 237, proclamou que "**A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda**" (grifei).

O conteúdo normativo desse preceito **permite** asserir que a própria Constituição da República **outorgou** às autoridades



RE 203.954-3 CE

administrativas do Ministério da Fazenda, **em norma atributiva de poderes**, a competência para o exercício da fiscalização e do controle sobre o comércio exterior, viabilizando, desse modo, com todos os meios instrumentais necessários à sua colimação, o desempenho de funções qualificadas pelo ordenamento positivo como essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais.

A norma constitucional em questão, na realidade, **atenuou** o rigor do postulado da reserva de lei, ensejando ao Poder Executivo da União, **em caráter absolutamente extraordinário**, o exercício **imediato** de prerrogativas jurídicas inerentes à fiscalização e ao controle sobre o comércio exterior.

Com a regra inscrita no art. 237 da **vigente** Carta Política, pretendeu o legislador constituinte conferir aos órgãos administrativos do Ministério da Fazenda uma **base normativa idônea** destinada a legitimar, **desde logo**, em atenção às exigências impostas pelo interesse nacional, e independentemente de qualquer edição ulterior de regra legal, a adoção, dentre outras providências, de medidas vocacionadas a controlar a entrada, em território brasileiro, de produtos de origem estrangeira, especialmente quando esse ingresso puder repercutir, **negativamente**, sobre a indústria nacional, representando **desleal** concorrência **em desfavor** das empresas **brasileiras** produtoras ou montadoras de veículos, além de



RE 203.954-3 CE

introduzir **fator de insegurança** no mercado interno e de **instabilidade** nas relações sociais, pelo **justo** receio da ocorrência de **desemprego** em grandes proporções.

É preciso não perder de perspectiva, **por isso mesmo**, a circunstância de que o Poder Executivo da União, exatamente porque **autorizado** por norma constitucional expressa (art. 237), necessita dispor de instrumentos ágeis e flexíveis destinados a adequar o exercício de sua competência, **em tema de importação**, aos objetivos maiores da ação governamental no domínio das políticas econômica, monetária e cambial, bem assim na área de comércio exterior, como adverte ALIOMAR BALEEIRO ("Direito Tributário Brasileiro", p. 126, 10ª ed., 1993, Forense).

Na realidade, o exercício do poder outorgado pela Carta Política ao Ministério da Fazenda (art. 237) constitui fator de concretização dos objetivos essencialmente extrafiscais que qualificam a prática da competência federal, em sede de comércio exterior, "**como instrumento de proteção da indústria nacional**" (HUGO DE BRITO MACHADO, "Curso de Direito Tributário", p. 201, 7ª ed., 1993, Malheiros).

Não custa enfatizar, **por essa razão**, que a prerrogativa institucional em causa (CF, art. 237), ao ser exercida por



RE 203.954-3 CE

intermédio do Ministério da Fazenda, destina-se a viabilizar, com todos os seus consectários, a prática, pelo Executivo da União, do seu poder de controle e de fiscalização em tema de comércio exterior, permitindo, numa perspectiva de ordem estritamente extrafiscal, que se submeta à **discrição governamental** a indicação - sempre feita em caráter impessoal e em bases racionais e objetivas - dos bens insuscetíveis de importação, por assumir a respectiva internação em território brasileiro, em dado momento histórico, um caráter potencialmente danoso à economia nacional.

É por esse motivo que já se reconheceu, a propósito da matéria **sub examine**, como precedentemente referido, a **plena legitimidade jurídico-constitucional** da recusa administrativa concernente à expedição de guia para o efeito de importação de bens de consumo **usados**:

"Administrativo. Controle das importações. Veículos usados. A regra, em matéria de importação de produtos estrangeiros, é a de que estão sujeitos ao controle governamental, não afrontando o princípio da isonomia, nem o princípio da legalidade, o ato administrativo que a proíbe em relação aos automóveis de passeio usados. Remessa **ex officio** provida para denegar a ordem."
(REO n° 92.04.37153-6-PR, Rel. Juiz ARI PARGENDLER, TRF/4ª Região)

"Administrativo. Ministério da Fazenda. Comércio Exterior.

1. A fiscalização e controle sobre o comércio exterior, que compreende a autorização para licenciar a importação ou exportação de mercadoria, é da competência do Ministério da Fazenda, por



RE 203.954-3 CE

expressa determinação da Constituição Federal (art. 237).

2. A atuação das autoridades administrativas, no particular, tem por objetivo 'a defesa dos interesses fazendários nacionais'. Não há ilegitimidade, assim, na determinação administrativa (Portaria número 8, de 13/05/91) que veda a importação de máquinas, equipamento ou instrumentos usados, produzidos no país ou que aqui tenham similares."

(REO n° 92.04.35598-0-PR, Rel. Juiz TEORI ZAVASCKI, TRF/4ª Região)

Cumprе registrar, por necessário, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao negar provimento a agravo regimental interposto por importadores de veículos estrangeiros usados, reconheceu a plausibilidade jurídica da tese exposta pela União Federal, em acórdão assim ementado:

"Importação de veículos usados.

Relevo da tese da União Federal, em face da aplicação dada, pela decisão concessiva da liminar, ao princípio da reserva legal, em detrimento da competência assegurada, ao Poder Executivo, pelo art. 237 da Constituição.

Princípio da isonomia, também invocado pelos Agravantes, mas comprometido pela diversidade de regras de mercado (entre bens novos e usados), capaz de ensejar correlação lógica à discutida discriminação.

Suspensão de segurança confirmada por maioria."

(SS n. 621-PE (AgRg), Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJU de 13/5/94 - grifei)

O voto condutor da decisão em causa, da lavra do em. Ministro OCTAVIO GALLOTTI, ao analisar o próprio fundo da controvérsia, expendeu importantes considerações, salientando, em favor do relevo da tese sustentada pela União Federal, que, verbis:



RE 203.954-3 CE

"A importação de produtos usados, em geral, é tradicionalmente admitida no Brasil, apenas em caráter excepcional. Mesmo depois de liberada a aquisição de veículos novos, continuou sujeita às exigências do item VII - 7 do Comunicado CACEX n° 204, de 2-9-88, ou seja, em essência, à demonstração de benefício para a economia nacional, proporcionado por bem de capital, capaz de participar diretamente do processo produtivo, o que não é o caso dos automóveis.

Nem seria necessária, para o estabelecimento dessa restrição, a existência de lei formal, pois, ao Poder Executivo, e não ao Legislativo, foi claramente conferida pela Constituição, no art. 237, a competência para a fiscalização e o controle do comércio exterior.

Finalmente, é contestável a invocação do princípio da isonomia, pois a notória diversidade de regras de mercado, prevalecente entre bens de consumo novos e usados, está a fornecer uma correlação lógica e racional para o tratamento discriminatório instituído no caso." (grifei)

Sustenta-se, ainda, que o ato estatal questionado, por vedar somente a importação de bens de consumo usados, sem qualquer restrição a igual operação concernente a automóveis novos, teria incidido em manifesta transgressão ao princípio da isonomia.

Parece-me que esse critério adotado pela União Federal, no desempenho regular de sua competência para dispor globalmente sobre comércio exterior, inclusive para definir as pertinentes medidas de fiscalização e de controle, apóia-se em pressupostos lógicos e objetivos que legitimam o tratamento normativo diferenciado estabelecido pela Portaria DECEX n. 8/91.



Supremo Tribunal Federal

2278

114

RE 203.954-3 CE

A **ratio** subjacente ao tratamento normativo em questão estipulado pela Portaria DECEX n. 8/91 (art. 27) evidencia, a partir dos próprios reflexos que ela projeta na área econômico-fiscal e no domínio do comércio exterior, que a diferenciação **novo/usado** em matéria de importação de bens de consumo foi estabelecida com o fim **precípua** de viabilizar a plena realização de objetivo estatal nitidamente qualificado pela nota da **extrafiscalidade**.

Na realidade, a desequiparação operada pela norma em causa encontra o seu fundamento **racional** na **necessidade** de o Estado implementar políticas governamentais cuja execução lhe incumbe efetivar nos **estritos** limites de sua competência constitucional.

Vê-se, pois, que o fator de **discrímen** em exame, em traço que lhe ressalta, claramente, a **função extrafiscal**, precisamente porque se acha despojado de qualquer coeficiente de arbitrariedade, **não se qualifica**, tendo presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes, como instrumento de concretização de ofensa ao postulado da isonomia.

A **inocorrência** de elementos arbitrários no conteúdo intrínseco da norma em causa evidencia que se atendeu, no processo de sua formal positivação jurídica, a exigência constitucional que impõe ao Estado a observância do princípio da igualdade na



RE 203.954-3 CE

elaboração dos atos emanados do Poder Público, **respeitando-se**, desse modo, **com inteira fidelidade**, o postulado do **substantive due process of law**, cuja formulação **repele**, por inadmissíveis, quaisquer cláusulas ou disposições normativas que se caracterizem pela ausência do **necessário** coeficiente de **razoabilidade**.

Assim sendo, e tendo em consideração as razões expostas, **acompanho** o voto proferido pelo eminente Relator.

É o meu voto.

/AFC.
/ABPM.
/IBS.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

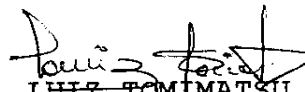
RECURSO EXTRAORDINARIO N. 203954-3

ORIGEM : CEARA
RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
RECTE. : UNIAO FEDERAL
ADV. : PFN - WALTER GIUSEPPE MANZI
RECDO. : CLERALDO ANDRADE REZENDE
ADV. : CARLOS ALBERTO TORRENS E OUTRO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 20.11.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

01856110
04372030
09544000
00000890