

Informativo comentado: Informativo 1161-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS

- *A Lei 14.184/2021, que alterou o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), é constitucional.*

IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

- *É constitucional o inciso II do parágrafo único do art. 32 do Decreto-Lei 37/1966 que estabelece a responsabilidade solidária, pelo pagamento do Imposto de Importação, do representante, no Brasil, de transportador estrangeiro.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade

ODS 16

É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

Essa lei não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, CF/88), não viola a competência legislativa privativa da União nem ofende a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88).

É dever da família, sociedade e Estado proteger crianças e adolescentes contra toda forma de violência, sendo cabível a legislação municipal sobre o tema com base na competência concorrente.

A instituição de políticas públicas municipais não usurpa competência do Executivo se não trata da estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

A integração operacional com o Ministério Público estadual não viola sua autonomia quando segue o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Santo André promulgou a Lei nº 10.509, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no Município e disciplina atos de gestão administrativa. A lei prevê ações como encontros, debates, seminários e palestras para conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental (SAP).

Eis o teor do diploma legislativo municipal questionado:

Art. 1º O presente Projeto de Lei propõe Políticas Públicas voltadas ao combate à Alienação Parental, com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318/2010, conscientizar a população sobre a importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Art. 2º As políticas públicas serão realizadas por meio de ações que promovam a realização de encontros, debates, seminários, palestras e demais eventos que propiciem a conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental — SAP.

Parágrafo único. As ações do caput serão desenvolvidas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei 8.069/90.

Art. 3º Caberá às Secretarias Responsáveis estimular e promover palestras informativas em escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.

Parágrafo único. As palestras referidas no caput deverão ser ministradas por psicólogos, assistentes sociais e profissionais habilitados em psicologia forense.

Art. 4º O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação destas ações.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Prefeito de Santo André ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando a constitucionalidade dessa lei municipal.

O autor apresentou três argumentos principais:

- 1) a lei usurpou a prerrogativa do chefe do Poder Executivo municipal (Prefeito) de iniciar projeto de lei sobre organização e funcionamento da administração pública municipal (art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “e” da CF/88);
- 2) a lei invadiu competência legislativa privativa da União para tratar sobre alienação parental, que estaria dentro da matéria “direito civil”;
- 3) a lei violou a autonomia do Ministério Público estadual ao impor obrigações ao órgão, sem a sua anuência.

Acórdão do TJ/SP

O TJ/SP julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade formal e material dos art. 2º e 3º da Lei nº 10.509/2020.

Inconformada, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André/SP interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça.

O STF deu provimento ao recurso da Mesa Diretora? A lei impugnada é constitucional?

SIM.

A Constituição Federal assegura, com absoluta prioridade, a tutela dos direitos da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e a todos os órgãos e entes políticos do Estado a primazia da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis (art. 227, CF/88).

Não há falar, portanto, em competência legislativa privativa da União, pois a proteção à infância e à juventude constitui competência legislativa concorrente da União, dos estados federados e do Distrito Federal (art. 24, XV, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XV - proteção à infância e à juventude;

Ademais, a legislação municipal não inovou em relação às normas gerais referentes à proteção das crianças e dos adolescentes contra a alienação parental, mas apenas instituiu medidas destinadas a concretizar a difusão do esclarecimento e da conscientização dos órgãos públicos e da comunidade local contra os graves riscos à população infantojuvenil decorrentes do abuso resultante da alienação parental. Aplicável, no caso, o art. 30, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Tampouco há reserva de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que o simples aumento de despesas para a Administração Pública não a justifica e as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas (art. 61, da CF/88). Nesse sentido:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

STF. Plenário. ARE 878911. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/10/2016.

As matérias previstas em “*numerus clausus*” não podem ser ampliadas para além do rol exaustivo previsto no texto constitucional, de modo a abranger assuntos estranhos ao regime jurídico dos servidores públicos e à estruturação orgânica da Administração Pública.

Por outro lado, a previsão de que as ações governamentais serão desenvolvidas, em conjunto, “pelo Ministério Público” não cria, por si só, obrigação, dever ou responsabilidade imputável aos órgãos do Parquet. Trata-se de diretriz focada em orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública municipal no sentido de promover a integração operacional com os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, V, Lei nº 8.069/1990), expressamente mencionado na norma municipal.

Em suma:

É constitucional — e não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, CF/88), a competência legislativa privativa da União ou a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) — lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF reformou o acórdão recorrido e declarou a constitucionalidade da Lei nº 10.509/2020 do Município de Santo André/SP.

DIREITO TRIBUTÁRIO

PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS

A Lei 14.184/2021, que alterou o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), é constitucional

ODS 9 E 16

É constitucional a Lei nº 14.184/2021, que alterou o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), com o objetivo de modernizá-lo para promover o desenvolvimento socioeconômico do País.

Não houve contrabando legislativo. A ampliação do escopo de medida provisória por projeto de lei de conversão não configura inconstitucionalidade formal, desde que mantida a afinidade temática e observado o devido processo legislativo.

A instituição de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) é medida de natureza extrafiscal que visa promover o desenvolvimento nacional e reduzir desigualdades regionais, alinhando-se aos objetivos fundamentais da República e aos princípios econômicos constitucionais.

A instituição das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) com tratamento tributário diferenciado não viola os princípios da isonomia tributária, da livre concorrência e da uniformidade geográfica quando destinada a promover o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, conforme autoriza o art. 151, I, da Constituição.

STF. Plenário. ADI 7.174/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

NOÇÕES GERAIS SOBRE AS ZPEs

Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) são áreas específicas no Brasil destinadas a empresas que produzem bens ou prestam serviços voltados principalmente para a exportação.

Nessas zonas, as empresas recebem incentivos fiscais e aduaneiros para estimular as exportações e o desenvolvimento econômico regional.

Previsão legal

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) estão previstas na Lei nº 11.508/2007:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta Lei, com a finalidade de desenvolver a cultura exportadora, de fortalecer o balanço de pagamentos e de promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do País. (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021)

Parágrafo único. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas direcionadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, a prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior, consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro. (Redação dada pela Lei nº 14.184, de 2021)

Criação e administração:

São criadas por decreto do Poder Executivo, mediante proposta de Estados, Municípios ou entes privados. A administração é feita por pessoa jurídica de direito privado. É necessário comprovar disponibilidade de área, infraestrutura e recursos financeiros. O prazo de operação é de 20 anos, prorrogável por períodos adicionais.

Benefícios fiscais:

Suspensão de diversos impostos e contribuições na importação ou aquisição no mercado interno (Imposto de Importação, IPI, PIS/PASEP, COFINS e AFRMM).

Após determinado período, a suspensão pode se converter em alíquota zero ou isenção.

Controle e fiscalização:

As importações e exportações são dispensadas de licenças federais, exceto controles sanitários, de segurança nacional e ambientais.

Há monitoramento do impacto nas empresas nacionais não instaladas em ZPE.

O CZPE (Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação) é responsável pela análise e aprovação dos projetos.

Serviços permitidos:

Permite-se a instalação de empresas prestadoras de serviços vinculados à industrialização.

Inclui serviços como P&D, engenharia, TI, manutenção, transporte e outros.

Empresas exclusivamente prestadoras de serviços podem se beneficiar do regime, desde que voltadas ao mercado externo.

Restrições:

Proibida a instalação de empresas que representem mera transferência de plantas industriais já existentes no país.

Vedada a produção de armas, explosivos e materiais radioativos sem prévia autorização.

As empresas não podem usufruir de outros incentivos além dos previstos na lei.

Penalidades:

O ato de criação da ZPE pode ser:

Cancelado: quando o próprio proponente (estado, município ou ente privado) desiste voluntariamente de implementar a ZPE.

Cassado: quando não cumprem os prazos estabelecidos, como:

- Não iniciar as obras em 24 meses após a criação;
- Não concluir as obras em 12 meses após o prazo previsto.

Penalidades para as empresas que operam na ZPE:

A principal penalidade é a “pena de perdimento”, que significa perder a mercadoria para o governo. Isso acontece em dois casos:

1) Quando a empresa introduz no mercado interno (resto do Brasil) mercadorias que:

- Foram importadas pela ZPE;
- Foram compradas no mercado interno pela ZPE;
- Foram produzidas na ZPE.

2) Quando a empresa traz para dentro da ZPE mercadoria estrangeira que não é permitida.

Exemplos de ZPEs no Brasil:

- ZPE de Pecém (Ceará): localizada próxima ao Porto de Pecém, esta zona abriga empresas dos setores metalúrgico e de energia, aproveitando a proximidade com o porto para facilitar a exportação de produtos.
- ZPE de Suape (Pernambuco): situada no Complexo Industrial Portuário de Suape, esta zona é voltada para indústrias como a petroquímica e a naval, beneficiando-se da infraestrutura portuária para escoar a produção ao mercado externo.
- ZPE de Rio Grande (Rio Grande do Sul): localizada próxima ao Porto de Rio Grande, esta zona facilita a exportação de produtos agrícolas e manufaturados, contribuindo para o desenvolvimento econômico da região sul do país.

EXPLICAÇÃO DO JULGADO

O que fez a Lei nº 14.184/2021

A Lei nº 14.184/2021 alterou a Lei nº 11.508/2007, com o objetivo de modernizar o marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).

Principais alterações introduzidas pela Lei nº 14.184/2021:

- **Habilitação de empresas prestadoras de serviços:** a lei permite que empresas prestadoras de serviços vinculados à industrialização das mercadorias exportadas possam se beneficiar do regime das ZPEs, desde que tenham um vínculo contratual com uma empresa industrial autorizada a operar em uma ZPE e que possuam um projeto aprovado pelo Comitê das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) 23.
- **Criação de ZPEs patrocinadas por entes privados:** a nova legislação abriu a possibilidade para que entes privados possam patrocinar a criação de ZPEs, aumentando assim o potencial de investimento e desenvolvimento econômico nas regiões onde essas zonas são estabelecidas.
- **Serviços beneficiados:** a lei especificou quais serviços podem ser prestados pelas empresas habilitadas, incluindo serviços de pesquisa e desenvolvimento, engenharia, tecnologia da informação, entre outros.
- **Regulamentação e controle:** o Poder Executivo é encarregado de estabelecer as normas para o controle informatizado das operações das empresas que se beneficiam da lei, garantindo maior transparência e eficiência nas atividades realizadas nas ZPEs.
- **Cancelamento da habilitação:** a habilitação das empresas pode ser cancelada caso não sejam cumpridas as condições estabelecidas pela lei, como a proibição de prestar serviços para empresas nacionais fora da ZPE.

ADI

O partido Republicanos ajuizou ADI contra a Lei nº 14.184/2021.

Vale ressaltar que a Lei nº 14.184/2021 foi fruto de uma medida provisória, aprovada pelo Congresso Nacional (MP 1.033/2021).

O autor apontou dois vícios na petição inicial da ADI:

Inconstitucionalidade formal: alegou que a inclusão de dispositivos não relacionados diretamente à Medida Provisória nº 1.033/2021 durante o processo de conversão representou “contrabando legislativo”, violando o devido processo legislativo.

Inconstitucionalidade material:

O partido argumentou que:

- a revogação da exigência de compromisso mínimo de exportação (art. 4º, VIII, da Lei nº 14.184/2021) promoveu tratamento anti-isonômico ao conceder incentivos fiscais a empresas em ZPEs, mesmo quando elas vendem exclusivamente ao mercado interno.
- a possibilidade de entidades privadas proporem a criação de ZPEs (art. 2º da Lei nº 11.508/2007, com redação dada pela Lei nº 14.184/2021) resultaria em tratamento tributário desigual e incompatível com a redução das desigualdades regionais.

Esses argumentos foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Inconstitucionalidade formal

O requerente sustentou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 14.184/2021 em decorrência de vício surgido no curso da tramitação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 1.033/2021.

O STF, no entanto, entende que inexistiu violação ao devido processo legislativo de conversão da medida provisória em lei pelo Poder Legislativo.

Na realidade, verificam-se adequados trâmites procedimentais e pertinência temática da matéria objeto de escrutínio.

Sob o ângulo do entendimento jurisprudencial, o Supremo possui orientação consolidada acerca dos parâmetros de verificação das hipóteses de inconstitucionalidade formal no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Trata-se do malfadado vício do “contrabando legislativo”, consubstanciado no abuso do exercício do poder de emendas parlamentares.

O STF defende a impossibilidade de inserção de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da norma.

No entanto, a Corte estabeleceu, como parâmetro de aferição da constitucionalidade, a indispensável correlação temática entre o texto original da medida provisória e o projeto de conversão em lei. Assim, indispensável a pertinência temática entre os textos, sendo inviável a inserção de matéria alheia ao objeto da norma inicialmente editada.

Corroborando o entendimento jurisprudencial, a doutrina especializada analisa as chamadas “emendas jabutis” e pondera que a inconstitucionalidade por falta de pertinência temática depende de um completo afastamento da matéria tratada na medida provisória, distanciando-se de qualquer afinidade lógico-normativa. (COELHO, Marcus Vinicius Furtado. A inconstitucionalidade do contrabando legislativo em medidas provisórias. In: SILVA, José Carlos (Org.). Justiça Federal: estudos em homenagem ao desembargador Federal Leomar Amorim. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 515-522).

Portanto, conforme a jurisprudência da Corte, a ampliação do escopo original da Medida Provisória por emendas parlamentares não configura, por si só, inconstitucionalidade, desde que respeitada a correlação temática.

Na espécie, ainda que se verifique essa ampliação, há pertinência temática entre a MP nº 1.033/2021 e o texto final aprovado pelo Congresso Nacional (Lei nº 14.184/2021), visto que ambos tratam do mesmo objeto: o marco regulatório das ZPEs.

Consoante se extrai do art. 62, §§ 5º e 12, da Constituição Federal, a atuação do Poder Legislativo não está adstrita à mera concordância do texto editado pelo Executivo:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

(...)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

A CF/88 autoriza, expressamente, a análise do mérito e dos pressupostos constitucionais pelos parlamentares, possibilitando inclusive a alteração do texto original. Nessa hipótese, o texto retorna ao Executivo para o último controle institucional, consubstanciado em sanção ou veto.

Tem-se, em verdade, a exteriorização dos princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo.

Do ponto de vista do princípio democrático e da representatividade, a derrubada do veto pelos deputados e senadores evidencia a maturidade do debate sobre o tema no parlamento.

Há que privilegiar a autonomia dos parlamentares para exercer as prerrogativas constitucionais previstas no art. 62 da Constituição. Não cabe ao Poder Judiciário, sob o manto do controle de abusos no poder de emenda, imiscuir-se em competência própria do Executivo e do Legislativo.

Percebe-se, assim, que, considerado o aspecto formal, inexistente inconstitucionalidade na tramitação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 1.033/2021.

Inconstitucionalidade material

Além disso, os princípios da isonomia tributária e da uniformidade geográfica não impedem a existência de tratamentos tributários diferenciados por razões extrafiscais, como a promoção do desenvolvimento socioeconômico em regiões menos favorecidas, objetivo principal das ZPEs.

As alterações promovidas na Lei nº 11.508/2007 se coadunam com o ordenamento constitucional pátrio, na medida em que tiveram por objetivo a modernização do marco regulatório das ZPEs e, consequentemente, a promoção do desenvolvimento socioeconômico do País.

O que se observa, de fato, é a harmonização dos princípios constitucionais em prol das finalidades da República Federativa do Brasil e da ordem econômica, mais especificamente a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, conforme previsto no art. 3º, II e III c/c art. 170, VII, ambos da CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Inexistem privilégios indiscriminadamente conferidos aos particulares pela política pública, cuja criação e implantação teria justificativa pautada no indissociável critério de redução de desequilíbrios regionais e no desenvolvimento econômico e social do País (art. 1º).

Ainda que consideradas as benesses da lei, as empresas se submetem à sistemática de controle de suas atividades e operações, de forma a restringir a sua autonomia e liberdade empresariais próprias da iniciativa privada.

Nesse sentido, a instalação da empresa em ZPE depende da submissão de projeto ao poder público, conforme os parâmetros estabelecidos em regulamento (art. 2º, § 5º). Não se revela possível a transferência de plantas industriais já instaladas no País (art. 5º), sendo restritos os bens passíveis de produção, exportação e importação (art. 5º, parágrafo único). Autoriza-se a constituição de filiais apenas nas hipóteses da lei (art. 9º), limitando os modelos de negócios e eventuais facilidades decorrentes das dinâmicas entre matriz e filiais.

A indispensável localização das ZPEs em áreas consideradas de menor desenvolvimento impõe, por si só, dificuldades de logística a serem suportadas pela empresa, sejam elas decorrentes da própria instalação, da captação e treinamento de mão de obra, do fornecimento de materiais etc.

Pontue-se que o impacto no mercado interno é minimizado em virtude da previsão constante no art. 6º-C, o qual estabelece que a desoneração tributária será compensada, em caso de venda de produtos no mercado interno, mediante o pagamento dos impostos e contribuições suspensos, acrescidos de juros e multa de mora.

Por tudo isso, surge insubsistente a alegação de desrespeito ao princípio da isonomia tributária. Para além das finalidades extrafiscais da norma, as empresas instaladas em ZPE também estão submetidas a regime

empresarial diferenciado comparativamente às empresas do mercado nacional. Tal circunstância resulta em limitações de suas atividades e, por vezes, em despesas adicionais decorrentes de tal regime. Logo, o fator de discrimen encontra-se razoavelmente justificado para efeito de previsão dos benefícios da norma.

Quanto à livre concorrência, a alteração normativa não promove desequilíbrio concorrencial, pois as empresas instaladas em ZPEs se submetem a um regime jurídico diferenciado, com limitações e custos adicionais, e a norma prevê mecanismos de controle para evitar distorções no mercado interno.

Por fim, a possibilidade de entes privados proporem a criação de ZPEs não desrespeita a Constituição Federal, pois a decisão final sobre sua criação continua sendo do Poder Executivo, e a iniciativa privada apenas amplia a participação no processo, sem comprometer o interesse público.

Assim, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário certa autocontenção quanto às valorações realizadas pelos órgãos especializados, mormente o parlamento, ainda mais na ausência de demonstração concreta de desproporcionalidade na legislação.

Em suma:

São constitucionais — pois não violam o devido processo legislativo, tampouco os princípios da isonomia tributária (art. 150, II, CF/88), da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88) e da uniformidade geográfica (art. 151, I, CF/88) — as normas que alteraram o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) com o objetivo de modernizá-lo para promover o desenvolvimento socioeconômico do País.

STF. Plenário. ADI 7.174/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação e declarou a constitucionalidade do art. 4º, VIII, da Lei nº 14.184/2021 e do art. 2º da Lei nº 11.508/2007.

IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

É constitucional o inciso II do parágrafo único do art. 32 do Decreto-Lei 37/1966 que estabelece a responsabilidade solidária, pelo pagamento do Imposto de Importação, do representante, no Brasil, de transportador estrangeiro

ODS 9

O inciso II do parágrafo único do art. 32 do DL 37/1966 prevê o seguinte:

Art. 32. É responsável pelo imposto: (...)

Parágrafo único. É responsável solidário: (...) II - o representante, no País, do transportador estrangeiro;

Essa regra, que estabelece a responsabilidade solidária do representante, no país, do transportador estrangeiro pelo recolhimento do Imposto de Importação não viola o art. 146, III, da Constituição, pois não trata de normas gerais de legislação tributária, mas institui hipótese específica de responsabilidade solidária, em conformidade com o Código Tributário Nacional.

A norma não viola os princípios da vedação ao confisco, capacidade contributiva e livre iniciativa, uma vez que o representante do transportador estrangeiro é terceira pessoa vinculada ao fato gerador da obrigação tributária relacionada à atividade de importação, tendo responsabilidade pelo crédito tributário conforme art. 128 do CTN.

STF. Plenário. ADI 5.431/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Inciso II do parágrafo único do art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966

O Decreto-lei nº 37/1966 dispõe sobre o imposto de importação e reorganiza os serviços aduaneiros. O inciso II do parágrafo único do art. 32 do DL 37/1966 prevê o seguinte:

Art. 32. É responsável pelo imposto:

I - o transportador, quando transportar mercadoria procedente do exterior ou sob controle aduaneiro, inclusive em percurso interno;

II - o depositário, assim considerada qualquer pessoa incumbida da custódia de mercadoria sob controle aduaneiro.

Parágrafo único. É responsável solidário:

I - o adquirente ou cessionário de mercadoria beneficiada com isenção ou redução do imposto; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2158-35, de 2001)

II - o representante, no País, do transportador estrangeiro; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2158-35, de 2001)

III - o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2158-35, de 2001)

c) o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora; (Incluída pela Lei nº 11.281, de 2006)

d) o encomendante predeterminado que adquire mercadoria de procedência estrangeira de pessoa jurídica importadora.

Explicando de forma mais simples esse dispositivo

O art. 32 prevê quem pode ser responsabilizado pelo pagamento do Imposto de Importação, ou seja, quem, além do importador, pode ser obrigado a pagar esse imposto caso ele não seja recolhido.

Esse dispositivo estabelece que, além do importador, existem algumas pessoas que podem ser consideradas responsáveis solidárias pelo pagamento do imposto.

Responsável solidário significa que, se a pessoa principal (o importador, por exemplo) não pagar, essas outras pessoas podem ser cobradas pelo Fisco, como uma “garantia” de que o imposto será efetivamente pago.

O inciso II do parágrafo único, que foi o objeto da ADI, determina que um dos responsáveis solidários é o “representante, no País, do transportador estrangeiro”.

O que isso significa na prática?

Imagine que uma empresa estrangeira envia mercadorias para o Brasil por meio de navios, aviões ou outro meio de transporte. Essa empresa de transporte (chamada de transportador estrangeiro) não está localizada no Brasil e, portanto, não tem como ser diretamente cobrada pelos tributos ou pelo cumprimento de suas obrigações fiscais. Para resolver esse problema, a lei exige que o transportador estrangeiro tenha um representante no Brasil, que geralmente é uma agência de navegação marítima ou outra entidade que atue em nome do transportador.

O que a lei faz é dizer o seguinte: se o Imposto de Importação não for pago pelo importador (que é a pessoa que trouxe a mercadoria ao Brasil), o Fisco pode cobrar o valor do representante do transportador estrangeiro no Brasil, porque esse representante está vinculado ao transporte da mercadoria.

Por que isso foi criado? O objetivo dessa regra é garantir que o governo brasileiro tenha alguém aqui no Brasil para cobrar os tributos relacionados à importação, mesmo que o responsável principal (o importador) ou o transportador estejam no exterior. É uma forma de proteger os interesses da administração tributária.

Exemplificando:

Imagine que uma empresa nos Estados Unidos envie eletrônicos para o Brasil por meio de um navio. O navio pertence a uma transportadora internacional que não tem sede no Brasil.

Para operar no Brasil, essa transportadora precisa ter um representante local, que pode ser, por exemplo, uma agência de navegação.

O importador no Brasil é quem normalmente deve pagar o Imposto de Importação.

Mas, se o importador não pagar o imposto, o governo brasileiro pode cobrar o imposto diretamente do representante local do transportador estrangeiro.

Em suma: o dispositivo impugnado estabelece que o representante no Brasil de um transportador estrangeiro (como uma agência marítima) é responsável solidário pelo pagamento do Imposto de Importação. Isso significa que, se o importador ou o transportador não pagarem o imposto, o governo pode cobrar esse valor do representante no Brasil.

ADI

A Confederação Nacional de Transporte (CNT) ajuizou ADI contra o inciso II do art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966.

A CNT sustentou que a norma impugnada:

- afronta o art. 146, inciso III, da Constituição Federal, que exige lei complementar para dispor sobre normas gerais em matéria de legislação tributária:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

- violou os princípios constitucionais da vedação ao confisco (art. 150, IV, da CF), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF) e da livre iniciativa (arts. 5º, XIII, e 170 da CF).
- impôs, de forma desproporcional e injusta, a responsabilidade solidária aos representantes de transportadores estrangeiros (como as agências de navegação marítima), sem demonstrar o vínculo com o fato gerador ou a prática de conduta irregular, contrariando os requisitos previstos nos arts. 128, 134 e 135 do CTN.

O STF concordou com os argumentos da autora da ADI?

O Código Tributário Nacional (CTN) estabelece as regras matrizes de responsabilidade tributária e fornece diretrizes para que cada ente federativo crie suas próprias normas sobre o tema, respeitando o art. 128 do CTN:

Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação.

O inciso II do art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966 não viola o art. 146, III, da Constituição Federal, pois não trata de normas gerais sobre legislação tributária, mas apenas institui uma nova hipótese de responsabilidade solidária, em harmonia com o CTN.

Esse inciso II estabelece a responsabilidade do representante, no Brasil, do transportador estrangeiro. Isso está em harmonia com o CTN, pois esse representante tem vínculo direto com o fato gerador (art. 128 do CTN), que no caso do Imposto de Importação é a entrada de produtos estrangeiros no território nacional (art. 19 do CTN):

Art. 19. O imposto, de competência da União, sobre a importação de produtos estrangeiros tem como fato gerador a entrada destes no território nacional.

A Resolução 62/2021 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) regula os direitos e deveres de usuários, agentes intermediários e empresas operadoras de transporte marítimo, definindo o agente intermediário como “aquele que intermedeia a operação de transporte entre o usuário e o transportador marítimo ou que representa o transportador marítimo efetivo”.

O art. 4º da Instrução Normativa 800/2007 da Receita Federal do Brasil (RFB), por sua vez, dispõe:

Art. 4º A empresa de navegação é representada no País por agência de navegação, também denominada agência marítima.

§ 1º Entende-se por agência de navegação a pessoa jurídica nacional que represente a empresa de navegação em um ou mais portos no País.

§ 2º A representação é obrigatória para o transportador estrangeiro.

§ 3º Um transportador poderá ser representado por mais de uma agência de navegação, a qual poderá representar mais de um transportador.

Esses dispositivos indicam que o representante do transportador estrangeiro está diretamente vinculado ao fato gerador do Imposto de Importação. Por sua função de representar o transportador no país e sua conexão com o Fisco, a regra não contraria as diretrizes do CTN.

Agências marítimas desempenham funções como contratação de transporte de carga, despacho e logística, o que demonstra sua vinculação ao fato gerador do imposto (art. 19 do CTN).

O CARF, por meio da Súmula CARF 185, também reconheceu a responsabilidade do agente marítimo como representante do transportador estrangeiro. Eis o teor da súmula: “O agente marítimo, enquanto representante do transportador estrangeiro no País, é sujeito passivo da multa descrita no artigo 107, inciso IV, alínea ‘e’, do Decreto-Lei 37/66.”

Assim, o dispositivo em análise está em consonância com o CTN e, portanto, com a Constituição Federal. É importante destacar que o art. 128 do CTN não exige prova de dolo ou culpa do terceiro para estabelecer responsabilidade solidária. Esses elementos são exigidos apenas nos arts. 134 e 135, que tratam de outras hipóteses de responsabilidade tributária.

Por fim, o art. 32, parágrafo único, II, do Decreto-Lei 37/1966 não infringe os princípios constitucionais da vedação ao confisco, da capacidade contributiva e da livre iniciativa (arts. 5º, XIII, 145, § 1º, 150, IV, e 170, da CF). A norma apenas atribui responsabilidade ao representante vinculado ao fato gerador – a entrada do produto estrangeiro no território nacional –, em conformidade com o art. 128 do CTN. Não há, portanto, violação aos princípios constitucionais citados.

Em suma:

É constitucional — e não viola os princípios da vedação ao confisco (art. 150, IV, CF/88), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF/88), da livre iniciativa (art. 5º, XIII, e 170, CF/88) e da reserva de lei complementar (art. 146, III, “a” e “b”, CF/88) — o inciso II do parágrafo único do art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966, com a redação dada pelo art. 77 da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, que estabelece a responsabilidade solidária, pelo pagamento do Imposto de Importação, do representante, no Brasil, de transportador estrangeiro.

STF. Plenário. ADI 5.431/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) É inconstitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade. ()
- 2) São constitucionais — pois não violam o devido processo legislativo, tampouco os princípios da isonomia tributária (art. 150, II, CF/88), da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88) e da uniformidade geográfica (art. 151, I, CF/88) — as normas que alteraram o marco regulatório das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) com o objetivo de modernizá-lo para promover o desenvolvimento socioeconômico do País. ()
- 3) É constitucional o inciso II do parágrafo único do art. 32 do Decreto-Lei nº 37/1966, com a redação dada pelo art. 77 da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, que estabelece a responsabilidade solidária, pelo pagamento do Imposto de Importação, do representante, no Brasil, de transportador estrangeiro. ()

Gabarito

1. E	2. C	3. C
------	------	------

OUTRAS INFORMAÇÕES

Citação da fonte:

O Informativo original do STF é uma publicação elaborada Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação da Corte na qual são divulgados resumos das teses e conclusões dos principais julgamentos realizados pelo STF.

O Informativo comentado do Dizer o Direito tem por objetivo apenas explicar e sistematizar esses julgados. Vale ressaltar que os argumentos expostos foram construídos nos votos e debates decorrentes dos julgados. Portanto, a autoria das teses e das razões de convencimento são dos Ministros do STJ e do STF, bem como de sua competente equipe de assessores.

INFORMATIVO STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.