TAXA DE ARMAZENAGEM — LEI — REGULAMENTO

— A suspensão ou adiamento de execução de lei, à espera de regulamentação, deve estar autorizada expressamente no próprio texto legal.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 5, de 4 de abril de 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Processo P. R. N.º 2.595-69

Presidência da República. — Consultoria-Geral da República. E.M. número H-833, de 21 de maio de 1969. — "Aprovo. Em 28 de maio de 1969." — (Rest. ao M. Faz., em 2.6.69.)

PARECER N.º H-833

O Decreto-lei n.º 5, de 4 de abril de 1966, dispõe, *verbis*:

"Art. 29. No caso de mercadorias importadas, serão de responsabilidade da União o pagamento da armazenagem interna e as despesas de sua remoção para locais onde possam continuar depositadas sem prejuízo dos serviços portuários, quando os prazos de armazenagem inicial forem excedidos em virtude de questão suscitada:

I — por autoridade fiscal, se julgada improcedente, administrativa ou judicialmente, sem que tenha havido falta ou êrro de classificação ou de cálculo do interessado na mercadoria;

II — contra autoridade fiscal, se julgada procedente, administrativa ou judicialmente.

§ 1.º Nas hipóteses previstas neste artigo, caberá à União o pagamento das taxas de armazenagem, a partir da data em que fôr suscitada a questão e até a de sua decisão.

§ 2.º Se a mercadoria estiver sob a responsabilidade da administração do pôrto, cobrará esta diretamente da União as importâncias relativas à sua armazenagem e remoção.

§ 3.º Se a mercadoria estiver sob a responsabilidade de outra emprêsa, esta cobrará do consignatário a importância prevista no parágrafo anterior, ressarcindo-se êste da União.

§ 4.º As importâncias devidas pela União, na forma dêste artigo, serão processadas como restituição do tributo, à conta da receita do impôsto da importação."

2. A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, face aos têrmos da legislação citada, pretendeu cobrar a taxa de armazenagem, em virtude da permanência de mercadorias importadas e retidas nos armazéns portuários, além do período normal incial, por imposição da autoridade fiscal aduaneira.

3. A Inspetoria da Alfândega, entretanto, recusa-se a proceder ao pagamento em questão, alegando para isso, a falta de regulamentação das disposições em aprêço.

4. Ouvida a respeito, a douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pronunciou-se nestes têrmos:

"Embora respeitáveis as manifestações da Alfândega do Rio de Janeiro (fls. 5-7) e do Departamento de Rendas Aduaneiras (fls. 8-9), achamos que sobra razão ao pedido ora em exame.

A simples leitura dêsse mandamento legal (transcrito no ofício de fôlhas 1-3), nos leva à convicção de que êle, por ser de clareza meridiana, não necessita de ser interpretado e muito menos regulamentado.

. . . . . .

No caso em tela, o Decreto-Lei n.º 5, de 4 de abril de 1966, foi regulamentado pelo Decreto n.º 59.832, de 26 de dezembro do mesmo ano, que não faz qualquer restrição ao texto, claro e

preciso, do art. 29 e seus parágrafos do diploma regulamentado.

Há assinalar, ainda, que as "considerações iniciais" do Decreto-Lei n.º 5, de 1966, admitem que no seu texto existem "normas auto-executáveis", outras que carecem de regulamentação, pelo que resulta oportuna a "regulamentação parcial" daquele diploma legal.

Tendo em vista que vem de ser esplanado, entendemos não haver necessidade de ser regulamentado o discutido texto do art. 29 e seus parágrafos tal a clareza que possuem o mesmo porque ficaram na área dos textos auto-executáveis, ou aplicáveis."

5 Não resta a menor dúvida de que o regulamento exerce influência na aplicação e execução da lei, dentro das limitações próprias do seu conceito.

6. Não obstante as variações definitórias a doutrina harmoniza-se, implacàvelmente, na observância de certos princípios a que está sujeito o poder regulamentar.

7. Como se sabe, o regulamento é norma jurídica de competência do Poder Executivo, expedida com a finalidade precípua de fazer executar fielmente as leis (art. 83, item II, da Constituição).

8. Deve, no entanto, respeitar critérios de natureza jurídica entre os quais se destacam:

a) não criar direitos nem obrigações;

b) não ampliur, restringir ou modificar os direitos e obrigações previstas na lei que regulamenta;

c) subordinar-se ao texto e à inspiração legislativa;

d) limitar-se ao desenvolvimento dos princípios legais.

Em suma, visa êle a facilitar o cumprimento da lei.

9. É o que se infere, por exemplo, da lição de RAFAEL BIELSA (*sic*):

"Regulamentos de ejecución. Son tales aquellos necesarios para realizar y aun facilitar la ejecución de las leyes; por consiguiente, sus disposiciones no pueden extralimitar-se de la ley o leyes a que se refieran. Por medio de estos reglamentos se especifica en normas especiales las mas generales de la ley" (*Derecho Administrativo*, vol. II, p. 223-4, 6.ª edição).

10. No mesmo sentido é a advertência de BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBASO (*Derecho Administrativo*, volume I, p. 270); MARCELLO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, p. 84, 7.ª edição; PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1967*, vol. I, p. 288).

11. No particular, ainda que o préfalado art. 29 do Decreto-lei n.º 5, de 1966, necessitasse de regulamentação, *ad argumentandum*, ainda assim, as disposições executivas nenhum fôrça teriam para alterar seu conteúdo. Poderia sim, explicitar certos aspectos da matéria nêle versada. Mas não prejudicaria o sentido da norma, qual seja a cobrança das taxas que menciona.

12. A obrigatoriedade do pagamento surgiu com a lei, e não está condicionada a regras de regulamento posterior.

13. A suspensão ou adiamento de execução de lei, à espera de regulamento, deve estar autorizada, expressamente, no próprio texto legal.

14. Sôbre a espécie releva salientar a menção feita pelo eminente Ministro VÍTOR NUNES LEAL, em seu excelente trabalho *Lei e Regulamento*, publicado no volume 1 da *Revista de Direito Administrativo*, p. 393, ao discorrer a respeito do quadro de limitações do poder regulamentar apresentado pelo insgne CARLOS MAXIMILIANO.

15. No presente caso não houve autorização expressa do Decreto-lei n.º 5, no sentido de vincular a execução do seu art. 29 a preceitos regulamentares futuros.

16. Demais disso, a norma em questão parece-me de clareza meridiana, com relação ao seu objeto — taxa de armazenagem — razão por que não vejo como depender de regulamento para que se lhe aplique.

17. Por outro lado, o Decreto-lei n.º 5-66 já foi regulamentado, consoante disposições do Decreto n.º 59.832, de 21 de dezembro de 1966.

18. A própria Administração Pública declarou existir no citado Decreto-lei n.º 5-66, normas carecedoras de regulamentação e outras de caráter auto-executáveis, conforme as considerações do ato regulamentar, assim redigido:

"Considerando que o Decreto-lei número 5, de 4 de abril de 1966, que estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha Mercante, dos Portos Nacionais e da Rêde Ferroviária Federal S. A., contém juntamente com normas auto-executáveis, outras que carecem de regulamentação;

Considerando que os estudos a que se procedeu no Ministério da Viação e Obras Públicas já permitem a regulamentação parcial do referido Decreto-lei";

Considerando, por um lado, a importância de que se reveste a matéria para a implantação da sistemática do Decreto-lei n.º 5-66, por outro lado a conveniência de a ela se proceder progressivamente..."

19. Essa regulamentação parcial abrange, sem dúvida, aquêles dispositivos que estavam a exigir melhor entendimento. Quanto aos demais, por serem auto-aplicáveis, não mereceram idêntico cuidado, isto é, não foram regulamentados. Entre tais regras encontra-se a do art. 29 do Decreto-lei n.º 5-66, ora em debate.

20. Assim, foi o próprio poder regualmentar que entendeu desnecessária a providência, ao não lhe dar qualquer tratamento especial, no que concerne à sua regulamentação. Isso nos leva à convicção de sue o preceito em causa foi considerado como norma cuja execução independe de regulamentação.

21. Se assim não fôsse, seria de se estranhar a omissão do Govêrno, no particular. A importância da matéria não justificaria, de modo algum, o silêncio por tão longo período.

22. Dessa forma, sou de opinião que o art. 29, do Decreto-lei n.º 5, de 1966, é auto-executável, dispensando, destarte, regulamentação a respeito.

Sub censura.

Brasília, 21 de maio de 1969. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.