*AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEGITIMAÇÃO ATIVA — ASSOCIAÇÃO DE CLASSE*

*— Não se qualifica como entidade de classe pessoa jurídica que congregando outras não forma classe alguma.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.293

*Requerente:* ABRACIVA — Associação Brasileira dos Comerciantes e Importadores Autônomos de Veículos Automotores
*Requerido*: Presidente da República
*Relator:* Sr. Ministro Celso de Mello

*DESPACHO*: A ABRACIVA — Associação Brasileira dos Comerciantes e Importadores Autônomos de Veículos Automotores, invocando a condição de entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX), ajuiza a presente ação direta de inconstitucionalidade impugnando o Decreto n. 1.427, de 29 de março de 1995, que, editado pelo Presidente da República, altera alíquotas do imposto de importação incidentes sobre os produtos que enumera.

2. Verifico, desde logo, ante a absoluta ilegitimidade ativa *ad causam* da Autora, que não há como dar trânsito a este pedido.

O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito da legitimação ativa para o processo de controle abstrato de constitucionalidade, que não se qualificam como entidade de classe aquelas que, *congregando pessoas jurídicas*, apresentam-se — tanto quanto a ABRACIVA (Art. 30 dos Estatutos Sociais — fls. 22) — como verdadeiras *associações de associações* (RTJ 141/3, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

*Em tais hipóteses*, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, *pois pessoas jurídicas,* ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, *não formam classe alguma.* Nesse sentido: ADIn 511, Rel. Min. Paulo Brossard; ADIn 705, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 947, Rel. Min. Sydney Sanches; ADIn 967, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 993, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 1.079, Rel. Min. Celso de Mello, v.g..

Impende ressaltar, *de outro lado*, que se registra, no que concerne à autora — e ante expressa previsão constante de seus estatutos

sociais (art. 30) —, a ocorrência de um *hibridismo descaracterizador* de sua natureza de entidade de classe, revelado pela presença, *na instituição em causa*, e na condição de associados, tanto de *pessoas físicas* quanto de *pessoas jurídicas*, circunstância esta que se mostra apta a *desqualificar* a entidade em questão, *considerada a heterogeneidade de sua composição social*, como verdadeira entidade de classe para efeito de instauração do controle normativo abstrato (*RTJ 132/561*, Rel. Min. Moreira Alves).

Há, *ainda*, mesmo considerando-se a Autora como entidade de classe para os fins referidos no art. 103, IX, da Constituição, um *outro* obstáculo cuja existência implica a *impossibilidade* de reconhecimento da legitimidade ativa da ABRACIVA para o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Refiro-me à circunstância — *que restou indemonstrada pela Autora* — de que a ABRACIVA constitui entidade de *âmbito nacional.*

Cumpre ter presente, *neste* ponto, o fato de que "A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao *requisito da espacialidade*, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. *Essa particular característica de índole espacial pressupõe*, além da atuação transregional da instituição, *a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação*. Trata-se de critério objetivo fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente, atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional" (RTJ 141/4, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Bem por isso, o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte, buscando eleger um critério objetivo e identificador do requisito constitucional da *espacialidade* para os fins de ativação da jurisdição constitucional concentrada, tem advertido que, *verbis*:

"*Não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo Estado, nem a que congrega outras de apenas quatro Estados da Federação.*"

(Adin 386, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU de 28/06/91)

Não custa acentuar que essa diretriz jurisprudencial, que visa a definir o sentido da cláusula "*de âmbito nacional*" inscrito no art. 103, IX, da Carta Política, tem por precípuo objetivo conferir efetividade à fórmula de "*adequacy of representation*".

O que se revela essencial no tema, sob esse aspecto, é a questão concernente ao que a doutrina denomina, nos processos coletivos, "*representatividade adequada*", que constitui, consoante observa ADA PELLEGRINI GRINOVER ("*Novas Tendências do Direito Processsual*", p. 152, 1990, Forense Universitária), com fundamento no magistério de Mauro Cappelletti ("*Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*", *in "Le azioni a tutela di interessi collettivi"*, pp. 200 e ss., 1976, Padova, Cedam) e de Vicenzo Vigoriti ("Interessi collettivi e processo", p. 245,1979, Milano), "*importantíssimo dado para a escolha dos legítimados às ações coletivas*".

De qualquer maneira, a ausência de objetiva e pronta demonstração, pela Autora, de que satisfaz a exigência jurisprudencial e doutrinária da *representatividade adequada* impede que se lhe reconheça qualidade para agir em sede de controle normativo abstrato.

3. Mesmo que se revelasse superável a questão preliminar pertinente à *falta de legitimação* da Autora para agir, ainda assim cumpriria acentuar a ausência de plausibilidade jurídica da tese sustentada na presente ação direta.

Impõe-se ressaltar que, *em tema de impostos sobre comércio exterior, é facultado* ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei — e independentemente de observância do postulado constitucional de anterioridade — alterar, *para efeito de sua imediata exigibilidade*, as alíquotas tanto do *imposto de importação* quanto do imposto de exportação (CF, art. 150, § 1º, c/c art. 153, § 1º).

Essa prerrogativa institucional do Poder Executivo da União destina-se a viabilizar a

utilização de tais espécies tributárias — *notadamente do imposto de importação de produtos estrangeiros* — como expressivos instrumentos de caráter extrafiscal, vocacionados a atuar como um importante elemento de ação governamental na área de comércio exterior e no domínio das políticas econômica, monetária e cambial (Aliomar Baleeiro, "*Direito Tributário Brasileiro*", p. 126, 10ª ed., 1993, Forense).

É por essa razão, observa Sacha Calmon Navarro Coêlho ("*Comentários à Constituição de 1988 — Sistema Tributário*", p. 203, item n. 109, 4ª ed., 1992, Forense), que se revelam plenamente justificáveis, no que concerne à fixação e imediata exigibilidade das alíquotas pertinentes aos impostos sobre comércio exterior, as *exceções* aos postulados da reserva constitucional de lei formal e da anterioridade da norma tributária.

Cumpre não perder de perspectiva, por isso mesmo, que o Poder Executivo da União *necessita dispor de instrumentos ágeis* destinados a permitir a adequação do imposto sobre importação aos objetivos maiores da política cambial e do comércio exterior.

Dentro desse contexto, a possibilidade jurídico-constitucional reconhecida ao Poder Executivo de proceder à concreta fixação das alíquotas *mediante ato próprio* — observados, *no entanto*, os parâmetros normativos definidos pelo Congresso Nacional — constitui fator de concretização dos objetivos essencialmente extrafiscais que qualificam o imposto de importação "*como instrumento de proteção da indústria nacional*" (Hugo de Brito Machado, "Curso de Direito Tributário", p. 201, 7ª ed., 1993, Malheiros).

4. Assentadas essas premissas, cabe destacar que o imposto de importação tem como *fato gerador* a entrada de produtos estrangeiros no território nacional (CTN, art. 19), sendo certo que, *tratando-se de mercadoria despachada para consumo*, considera-se ocorrido o fato gerador *na data do registro*, na repartição aduaneira competente, da declaração apresentada pelo importador (*DL nº 37/66*, art. 23 c/c art. 44).

Isso significa, tendo-se presente essa definição legal do momento em que se realiza a hipótese de incidência pertinente ao imposto de importação, que o *valor da alíquota rege-se pela norma vigente à época da efetivação do registro da declaração* apresentada, pelo importador, para efeito de processamento do despacho aduaneiro da mercadoria importada.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre a validade jurídica das normas legais em questão (DL nº 37/66, arts. 23 e 44), proclamou a *inteira compatibilidade* desses preceitos normativos com a regra inscrita no art. 19 do Código Tributário Nacional, enfatizando, a esse propósito, que a cláusula consubstanciada no art. 23 do DL nº 37/66 justifica-se pela *necessidade* de o Poder Público, em tema de imposto sobre a importação, "*tornar precisa, no espaço, no tempo e na circunstância, a ocorrência do fato gerador*" (RTJ 96/1335, Rel. Min. Rafael Mayer).

Esse entendimento da questão — que define, como momento de concretização da hipótese de incidência do imposto de importação, aquele em que se dá o registro alfandegário de declaração apresentada pelo importador à autoridade fiscal competente da União — tem prevalecido, sem qualquer disceptação, na jurisprudência desta Suprema Corte:

"Imposto de importação. Fato gerador. Alíquota. Mercadoria para consumo ou entrepostada. Compatibilidade da disposição do art. 23 do Decreto-lei 37/66 com o art. 19 do Código Tributário Nacional. Enquanto o CTN define como fato gerador a entrada da mercadoria no território nacional, o Decreto-lei 37/66 o completa especificando o necessário momento nele não previsto, de modo a tornar precisa, no espaço, no tempo e na circunstância, a ocorrência do fato gerador. Precedentes do STF.

Recurso extraordinário conhecido e provido."

(RTJ 91/704 Rel. Min. Rafael Mayer)

"Fato gerador do imposto de importação em se tratando de mercadoria para consumo ou entrepostada.

— Não e desarrazoada a interpretação de que, em tais hipóteses, se aplica o artigo 23 do Decreto-lei 37/66, não se podendo afastá-lo sob o fundamento de ser o C.T.N. lei com-

plementar, uma vez que ambos — o C.T.N. e o Decreto-lei 37/66, que lhe é posterior — entraram em vigor anteriormente à Constituição de 1967, sendo, portanto, leis ordinárias que, no tocante às normas gerais de direito tributário (o que sucede com as que definem fato gerador), passaram a considerar-se como leis complementares a partir da vigência daquela Constituição."

(*RTJ 93/1269*, Rel. Min. Moreira Alves)

"— Imposto de importação. Fato gerador. Alíquota. Mercadoria despachada para consumo. Código Tributário Nacional, art. 19 e Decreto-lei 37/66 (compatibilização).

Inexistência de contradição ou antinomia entre a norma genérica do art. 19 do Código Tributário Nacional e a norma específica do art. 23 do DL 37/66, eis que a caracterização de um necessário momento, naquela não previsto, e o condicionamento de indeclináveis providências de ordem fiscal não a desfiguram nem contraditam, porém, a complementam para tornar precisa, no espaço, no tempo e na circunstância, a ocorrência do fato gerador. Recurso extraordinário conhecido e provido."

(*RTJ 94/925*, Rel. Min. Rafael Mayer)

"Imposto de Importação — Mercadoria para Consumo — Fato Gerador.

Considera-se, para efeito de ocorrência do fato gerador do imposto de importação de bens de consumo, a data do registro da declaração no órgão de arrecadação (art. 23 do DL nº 37/66). Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Recurso extraordinário conhecido e provido." (*RTJ 95/1365*, Rel. Min. Cunha Peixoto)

"Imposto de importação. Fato gerador.

— Compatibilidade do artigo 23 do Decreto-lei 37/66 com o art. 19 do C.T.N. (RE 91.337-SP, Pleno, 6.2.80)."

(*RTJ 97.302*, Rel. Min. Moreira Alves)

"— Imposto de importação. Fato gerador. Mercadoria despachada para consumo. Validade do art. 23 do Decreto-lei nº 37, de 1966, uma vez que não conflita com o art. 19 do Código Tributário Nacional." (*RTJ* 97/770, Rel. Min. Soares Muñoz)

Vê-se, *portanto*, em função de norma que descreve o momento de ocorrência do fato gerador concernente à importação de bem despachado para consumo (DL 37/66, arts. 23 e 44), que a alíquota incidente sobre as importações de mercadorias entradas em território nacional é definida pela norma vigente no momento em que se efetivou o *registro da declaração* apresentada pelo importador à repartição alfandegária competente, sendo irrelevante, *para esse específico efeito*, a data da celebração, no Brasil ou no exterior, do contrato de compra e venda relativo ao produto importado, ou, então, o instante em que embarcadas as mercadorias adquiridas no estrangeiro, ou, ainda, o momento do ingresso *físico* desses bens em território nacional.

O ato estatal ora impugnado não se contrapõe ao entendimento jurisprudencial exposto, ainda mais se se considera — *na perspectiva do princípio da segurança jurídica* — que o Presidente da República, ao editar o Decreto nº 1.427/95, *não determinou* (e nem poderia fazê-lo!) a aplicação retroativa das novas alíquotas a fatos geradores *já consumados* antes da própria publicação da medida promulgada pelo Poder Executivo da União (CF, art. 150, III, a, e CTN, arts. 114 e 116).

Cumpre ter presente, finalmente, neste ponto, *recentíssima* decisão proferida pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence que, exercendo competência monocrática deferida à Presidência desta Suprema Corte (*Lei n. 8.038/90*, art. 25; *Lei n. 4.348/64*, art. 4º; RISTF, art. 297), *suspendeu* a execução de medida liminar concedida em sede mandamental a determinada empresa importadora, expendendo, então, as seguintes e pertinentes considerações, *verbis*:

"*Não há dúvida de que a medida governamental questionada — o Dec. 1.427/95, que, com base no art. 153, § 1º, CF, aumentou a alíquota do imposto de importação de uma série de mercadorias, em momento de desequilíbrio da balança comercial —, é de natureza regulatória, extrafiscal: não visou precipuamente ao incremento do produto da arrecadação do tributo, mas, sim ao desestímulo das importações.*

*Nem há como duvidar da seriedade das exigências conjunturais a que o edito pretendeu atender.*

.....

*Nem de outro modo se explicariam os custos políticos oriundos da súbita interrupção da festa de importações supérfluas a que então se entregavam, deslumbrados, os segmentos mais abonados da classe média.*

.....

*O relatório evidencia que a Fazenda tem por si o entendimento ortodoxo de que o art. 153, § 1º, da Constituição — ao liberar a alíquota de determinados impostos da limitação da anterioridade (art. 150, III, b) — efetivamente sobrepôs ao valor de segurança jurídica do contribuinte a necessidade de outorgar ao Governo a possibilidade de variar a carga tributária daqueles tributos, segundo a demanda das flutuações, não raro imprevistas, da conjuntura econômica.*

*Por sua vez — e sem prejuízo de melhor reflexão sobre a tese subjacente à decisão liminar questionada —, ainda não logrei convencer-me de que a proteção do ato jurídico perfeito possa ir além de sua eficácia negocial específica e opor-se à incidência da nova lei tributária sobre fatos posteriores ao aperfeiçoamento do contrato e já ocorridos na sua vigência: é o que se pretende na espécie, ao sustentar que o ônus tributário sobre a importação não se calcule segundo a alíquota vigente ao tempo desta, mas, sim pela do momento anterior da conclusão, no estrangeiro, da compra e venda do bem a importar.*"

Há a enfatizar, ainda, a circunstância de que *alguns* argumentos deduzidos pela Autora apóiam-se em fundamentos de caráter eminentemente *legal*, os quais se revelam matéria *estranha* ao domínio do controle normativo abstrato que, instaurado pelo ajuizamento da ação direta, tem por *único* objetivo permitir a esta Suprema Corte a verificação em tese da *constitucionalidade* das leis ou dos atos normativos editados pela União, pelos Estados-membros ou pelo Distrito Federal.

A jurisprudência do Supremo Tirbunal Federal tem advertido, a esse propósito, que *crises de legalidade*, que eventualmente irrompam no sistema de direito positivo, *não se expõem*, em face de sua menor estatura jurídica, ao controle concentrado de *constitucionalidade*, cuja específica função institucional destina-se a viabilizar o exame da compatibilidade vertical de atos editados pelo Poder Público, em face da normatividade subordinante que emerge, *sempre de modo imperativo*, do texto da Constituição:

"*A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleça, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto conseqüente com a Constituição Federal.*

*Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, à aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política.*

*A ação direta de inconstitucionalidade — quando utilizada como instrumento de controle abstrato da mera legalidade dos atos editados pelo Poder Público — descaracteriza-se em sua precípua função político-jurídica, na medida em que, reduzindo-se em sua dimensão institucional, converte-se em meio processual desvinculado da finalidade para a qual foi concebido.*"

(*ADIn 264/DF*, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)

Não obstante todas estas considerações — que acentuam, de maneira bastante expressiva, a *ausência* de plausibilidade jurídica da tese sustentada nesta sede processual —, valho-me de outro fundamento, *já precedentemente exposto* (v. item n. 2) para recusar trânsito à presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que *falece* a legitimidade ativa *ad causam* à Autora para fazer instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, o processo de controle normativo obstrato.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 09 de junho de 1995.

Ministro Celso de Mello, Relator