

A ISENÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PREVISTO NO DECRETO-LEI N° 1.804/80 EM CONFLITO COM PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tauan Galiano FREITAS¹

RESUMO: Buscou-se neste ensaio científico abordar a isenção tributária do imposto de importação de bens contidos em remessa postal internacional, consoante a disposição no Decreto-Lei n° 1.804/80. A referida lei acabou por delegar atribuições ao Ministério da Fazenda para regulamentá-la na forma como lhe conviesse, que assim o fez na Portaria do Ministério da Fazenda n° 156/99 e na Instrução Normativa da SRF n° 96/99. Assim, pautando-se no estudo da compatibilidade de ambas as normas, por intermédio do método hipotético dedutivo, analisa-se a limitação dos atos normativos, a hierarquia de normas e principalmente a legalidade das disposições regulamentares.

Palavras-chave: Imposto de Importação; Poder Normativo; Hierarquia de Normas; Decreto-Lei n° 1.804/80; Isenção.

1 INTRODUÇÃO

O aumento das importações é fato notório em nosso país, que indiretamente fomenta os interesses dos nacionais na importação de produtos estrangeiros por conta das altas cargas tributárias suportadas.

Em consequência, as importações em excesso geram desequilíbrio ao comércio nacional que, no intuito de coibi-las, o poder público lança mão de instrumentos controladores de mercado, que, por vezes, extrapolam as competências lhe atribuídas.

Neste viés, o presente trabalho buscou analisar as disposições do Decreto-Lei n° 1.804/80 e a sua regulamentação por intermédio da Portaria do Ministério da Fazenda n° 156/99, incorporada administrativamente pela Instrução Normativa SRF n° 96/99.

Para a formulação do presente trabalho foi utilizada uma abordagem explicativa, valendo-se do método hipotético dedutivo, o qual permitiu um

¹ Discente do 10º termo do curso de Direito no Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. tauan_gf@hotmail.com. Estagiário da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo - Procuradoria Regional de Presidente Prudente - SP.

aprofundamento no tema proposto buscando traçar soluções ideias de acordo com o ordenamento jurídico vigente.

Embora recente o tema, pouco discutido na doutrina e na jurisprudência, tem atraído muitos brasileiros a busca de sua solução, os quais não encontram fundamentos suficientes a convencer o poder público da ilegalidade que comete.

Para isso o estudo foi realizado sequencialmente, partindo da análise do Decreto-Lei n° 1.804/80, seus requisitos e minúcias, posteriormente do ato normativo-regulamentar, expresso pela Portaria do Ministério da Fazenda n° 156/99, analisando a sua compatibilidade e legalidade.

Na sequência foi abordada a hierarquia de normas, os limites dos atos normativos, a legalidade da supracitada portaria e, por fim, os resultados da pesquisa, dando ênfase aos critérios jurídicos que permeiam o tema.

2 DESENVOLVIMENTO

A isenção de bens de pequeno valor adquiridos por nacionais, vindos do estrangeiro, segue as regras estabelecidas pelo Decreto-Lei n° 1.804, de 03 de Setembro de 1980, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como status de Lei Ordinária, com o fim de simplificar a importação de bens de pequeno valor econômico, mediante o Regime de Tributação Simplificada, acelerando e desafogando a fiscalização aduaneira.

O referido Decreto-Lei restou editado a partir do mandamento constitucional presente no art. 150, §6° da Constituição Federal e reforçado no art. 176 do Código Tributário Nacional, os quais determinam que a dispensa legal do pagamento do tributo somente poderá ser concedida mediante lei específica que regule a matéria.

Assim, evidencia-se que a concessão da isenção deve ser feita “por intermédio de lei específica, não sendo cabível a previsão via ato infralegal” (ALEXANDRE, 2014, p. 482).

José Souto Maior Borges (2001, p. 39), com mais propriedade, afirma que as isenções somente podem ser estabelecidas em lei, sendo este um ponto assentado sem discrepâncias pela doutrina nacional e estrangeira.

Desta forma, devidamente investido na condição de lei, o Decreto-Lei n° 1.804/80, de apenas quatro artigos, assim regulamenta a matéria:

Art. 2º O Ministério da Fazenda, relativamente ao regime de que trata o art. 1º deste Decreto-Lei, estabelecerá a classificação genérica e fixará as alíquotas especiais a que se refere o § 2º do artigo 1º, bem como poderá:

I - dispor sobre normas, métodos e padrões específicos de valoração aduaneira dos bens contidos em remessas postais internacionais;

II - dispor sobre a isenção do imposto de importação dos bens contidos em remessas de valor até cem dólares norte-americanos, ou o equivalente em outras moedas, quando destinados a pessoas físicas.

Parágrafo Único. O Ministério da Fazenda poderá, também, estender a aplicação do regime às encomendas aéreas internacionais transportadas com a emissão de conhecimento aéreo. (grifo nosso).

O escopo central desta norma foi estabelecer os requisitos para a concessão da isenção tributária nas importações de bens contidos em remessas de valor até cem dólares norte-americanos, ou o equivalente em outras moedas, quando destinados a pessoas físicas.

Com o intuito de preservar e regular a economia nacional, evitando a concorrência desleal entre os importadores e comerciantes nacionais, o legislador permitiu a edição de atos regulamentares visando minudenciar, complementar ou aclarar os dispostos no Decreto-Lei.

A regulamentação da matéria pela administração pública advém do poder normativo estatal, o qual "permite ao administrador (ou Administração) editar normas gerais e abstratas, observados o princípio da legalidade e as regras de competência" (ARAÚJO, 2007, p. 433).

Portanto, a premissa inaugural do nosso estudo é de que o Ministério da Fazenda, de fato, possui legitimidade para editar atos normativos no que pertine a matéria citada, mesmo porque da própria interpretação literal se extrai esta afirmação.

Assim, revestido de competência e legitimidade, o fez o Ministério da Fazenda, regulamentando o Decreto-Lei por intermédio da Portaria do Ministério da Fazenda n° 156, em 24 de Junho de 1999 e pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil n° 96, em 04 de Agosto de 1999.

A Portaria Ministerial, em seu art. 1º, §2º assim dispõe:

Art. 1º O regime de tributação simplificada - RTS, instituído pelo Decreto-Lei Nº 1.804, de 3 de setembro de 1980, poderá ser utilizado no despacho aduaneiro de importação de bens integrantes de remessa postal ou de encomenda aérea internacional no valor de até US\$ 3,000.00 (três mil dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, destinada a pessoa física ou jurídica, mediante o pagamento do Imposto de Importação calculado com a aplicação da alíquota de 60% (sessenta por cento), independentemente da classificação tarifária dos bens que compõem a remessa ou encomenda.

[...]

§ 2º Os bens que integrem remessa postal internacional no valor de até US\$ 50.00 (cinquenta dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, serão desembaraçados com isenção do Imposto de Importação, desde que o remetente e o destinatário sejam pessoas físicas.

Neste mesmo sentido a Instrução Normativa SRF nº 96/99:

Art. 2º. O RTS consiste no pagamento do Imposto de Importação calculado à alíquota de sessenta por cento.

[...]

§ 2º Os bens que integrem remessa postal internacional de valor não superior a US\$ 50.00 (cinquenta dólares dos Estados Unidos da América) serão desembaraçados com isenção do Imposto de Importação, desde que o remetente e o destinatário sejam pessoas físicas.

Nota-se que houve uma delimitação na matéria disposta no decreto-lei. Como já destacado, a norma-regra estabeleceu isenção tributária nas importações de até **cem dólares** norte-americanos, ou o equivalente em outras moedas, **quando destinados a pessoas físicas**.

A Portaria do Ministério da Fazenda nº 156/99 acabou por estabelecer outro patamar das isenções, fixando o valor da remessa postal internacional em até **cinquenta dólares** norte-americanos, incluindo a exigência de que o **remetente** e o destinatário seja pessoa física.

Vê-se clara alteração dos requisitos do decreto-lei.

Em que pese a administração pública deter o poder normativo-regulamentar, esta sofre limitações, devendo respeitar os limites estabelecidos pela lei regulamentada, pois os atos normativos não criam direitos, tampouco os limitam.

Neste sentido, posiciona-se José Carvalho Filho (2014, p. 57):

A prerrogativa, registre-se, é apenas para *complementar* a lei; não pode, pois, a Administração *alterá-la* a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá *abuso de poder regulamentar*, invadindo a competência do Legislativo. (grifo do autor).

Evidentemente que a Portaria do Ministério da Fazenda e a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil extrapolaram as competências regulamentares atribuídas.

Visando evadir-se de eventuais discussões administrativas sobre o tema, a Subsecretária de Tributação e Contencioso (Sutri) e a Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari) emitiram uma nota técnica, publicada em 12 de fevereiro de 2014, fundamentando juridicamente a legalidade da Portaria MF n° 156/99.

O argumento central da Receita Federal do Brasil baseia-se exclusivamente na competência regulamentar atribuída pelo Decreto-Lei 1.804/80. *In verbis*:

Dessa forma, o que fez o Decreto 1.804/80 foi delegar ao Ministro da Fazenda a faculdade de dispor sobre a isenção em remessas entre pessoas físicas da maneira que melhor convier aos interesses da Fazenda Nacional e da economia do país. Ao fixar o valor em US\$ 50,00, respeitou-se o teto estabelecido pela Lei, que é de cem dólares dos Estados Unidos da América ou o equivalente em outra moeda, o qual não deve ser confundido com o valor da própria isenção. (grifo nosso).

Contudo, não se extrai do decreto-lei a liberdade destacada pela Receita Federal do Brasil, que busca legitimar seus atos através de uma interpretação equivocada da norma.

A lei não estabeleceu um valor editável, ou um teto da isenção, mas um patamar limitativo (fixo) do valor das mercadorias. A interpretação é objetiva: os bens adquiridos no valor de **até cem dólares** norte-americanos serão beneficiados pela isenção.

O decreto-lei não instituiu competência regulamentar para que a administração pudesse editar o valor da isenção tributária, mesmo porque a isenção está submetida, restritamente, ao princípio da legalidade (*ex vi* art. 176 do Código Tributário Nacional e art. 150, §6° da Constituição Federal).

A alteração realizada pela administração pública demonstra evidente excesso de poder, pois “a autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas. Excede, portanto, sua competência legal e, com isso, invalida o ato” (MEIRELLES, 2002, p. 108).

Assim, o principal fundamento da Receita Federal do Brasil de que lhe foi delegada a faculdade de dispor sobre a isenção cai por terra. Eis que a isenção submete-se ao procedimento de Lei.

Valorosas são as lições de José Souto Maior Borges (2001, p. 40): “em princípio, falta competência constitucional ao Executivo para instituir isenções de impostos”.

Nitidamente a Portaria MF nº 156/99 e Instrução Normativa SRF nº 96/99 não gozam de força normativa, eis que se encontram viciada pela atual disposição.

Salienta-se ainda que, segundo dispõe a hierarquia de normas, o regulamento deve respeitar as disposições legais que, por sua vez, deve observar as disposições Constitucionais. Notadamente, na atual sistemática das normas brasileiras, os regulamentos expedidos pela administração pública são subpostas à lei.

Elucidativo são as lições de Victor Nunes Leal (1960, p. 62-63):

Há, pois, nos regimes de constituição rígida, ou melhor, nos regimes de supremacia da Constituição sobre as leis, uma hierarquia das normas obrigatórias vigentes no Estado. Essa hierarquia, como é sabido, tem três graus: a) constituição; b) leis; c) regulamento. Nessa gradação, a generalidade acompanha a obrigatoriedade. A Constituição é mais genérica do que a lei e prima sobre ela; a lei é mais genérica do que o regulamento, e está em plano superior ao deste.

De mais a mais, sempre que uma norma inferior viola disposto de norma superior, de plano, deve ser extirpada do ordenamento jurídico.

Portanto, de qualquer forma que se analise a questão não há como estabelecer licitude ao regulamento ministerial, bem como à instrução normativa supramencionada, que altera o valor de cem dólares-americanos pela metade e incorpora a exigência de que o remente seja pessoa física, por estarem em desconformidade com a lei (Decreto-Lei nº 1.804/80).

Sedimenta-se neste sentido a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. ISENÇÃO. REMESSA POSTAL. PORTARIA MF Nº 156/99 e IN SRF 96/99. ILEGALIDADE. 1. Conforme disposto no Decreto-Lei nº 1.804/80, art. 2º, II, as remessas de até cem dólares, quando destinadas a pessoas físicas, são isentas do Imposto de Importação.

2. A Portaria MF 156/99 e a IN 096/99, ao exigir que o remetente e o destinatário sejam pessoas físicas, restringiram o disposto no Decreto-Lei nº 1.804/80.

3. Não pode a autoridade administrativa, por intermédio de ato administrativo, ainda que normativo (portaria), extrapolar os limites claramente estabelecidos em lei, pois está vinculada ao princípio da legalidade. (APELREEX 200571000068708, ÁLVARO EDUARDO JUNQUEIRA, TRF4 - PRIMEIRA TURMA, D.E. 04/05/2010).

A administração pública está proibida de atuar distante dos limites legais, isto porque os princípios constitucionais impostos a administração pública imperam sobre a subjetividade do agente público.

Desta forma, diante da descabida atuação da Receita Federal do Brasil não resta alternativa aos contribuintes lesados, senão se socorrer do poder judiciário em busca da correta aplicação do Direito.

3 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 recepcionando o Decreto-Lei nº 1.804/80 atribuiu-o força de lei ordinária, que se mantém até os dias atuais dispondo sobre tributação simplificada das remessas postais internacionais de até cem dólares norte-americanos, quando destinados a pessoa física.

Posteriormente, devido a autorização legislativa, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 156/99 no intuito de regulamentar a norma-regra. Contudo, acabou estipulando que a isenção seria concedida nas importações de até cinquenta dólares norte-americanos, quando o remetente e o destinatário forem pessoas físicas.

Neste íterim é que surge o tema central deste trabalho, visando aclarar a realidade jurídica que o envolve.

No tocante a Portaria MF nº 156/99 e a Instrução Normativa da SRF nº 96/99, de certo que fizeram estipulações além daquelas atribuídas, alterando o valor da isenção tributária para cinquenta dólares norte-americanos, cuja matéria reserva-se a lei ordinária.

Igualmente viciado é o acréscimo de requisitos à estipulação legal, nos termos do art. 150, §6º da Constituição Federal e o art. 176 do Código Tributário Nacional, ao exigir que o remente também seja pessoa física.

A Administração Pública detém tão somente competência regulamentar, oriunda do poder normativo, para minudenciar, complementar ou aclarar os dispostos em leis, mas jamais criar ou extinguir obrigações e/ou direitos.

Noutro giro, as regulamentações também não prevalecem do ponto de vista da hierarquia de normas, tendo em vista que o decreto-lei se sobrepõe os atos regulamentares.

Portanto, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 156/99 e a Instrução Normativa da Secretária da Receita Federal do Brasil nº 96/99 são ilegais e devem ser extirpadas do ordenamento jurídicos brasileiro prevalecendo, deste modo, a estipulação dada pelo Decreto-Lei nº 1.804/80 de que a isenção abarca o imposto de importação de bens contidos em remessas de valor até cem dólares norte-americanos, ou o equivalente em outras moedas, quando destinados a pessoas físicas.

Em que pese a matéria ser recente na jurisprudência, de certo que não julgarão pela legalidade do poder regulamentar, devendo, portanto, os lesionados, optarem pela via judicial à resolução do conflitos, vez que, pela via administrativa, a resolução se torna obstaculizada pela ignorância, ou destreza, da administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 8. ed., rev.e atual. São Paulo: Método, 2014.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

_____, Decreto-Lei n° 1.804, de 03 de Setembro de 1980. **Dispõe sobre tributação simplificada das remessas postais internacionais**. Brasília: Senado, 1980. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1804.htm>. Acesso em: 20 ago. de 2015.

_____, Instrução Normativa SRF n° 96, de 04 de Agosto de 1999. **Dispõe sobre a aplicação do regime de tributação simplificada - RTS**. Secretária da Receita Federal, 1999. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=14552>>. Acesso em: 19 ago. de 2015.

_____, Portaria MF n° 156, de 24 de Junho de 1999. **Estabelece requisitos e condições para a aplicação do Regime de Tributação Simplificada instituído pelo Decreto-Lei nº 1.804, de 03 de Setembro de 1980**. Brasília: Ministério da Fazenda, 1999. Disponível em: <<http://www28.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/Ant2001/1999/portmf015699.htm>>. Acesso em: 19 ago. de 2015.

_____, Tribunal Regional Federal, 4 Região. **Imposto sobre Importação; Isenção e Liberação de mercadorias/Perdimento de Bens**. APELREEX 200571000068708. Apelante: União Federal (Fazenda Nacional). Apelado: Douglas Piccinini Gerhardt.. Desembargador Federal Álvaro Eduardo Junqueira: Porto Alegre, 04/05/2010, Primeira Turma. Disponível em: < [http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17265405/apelacao-reexame-necessario-apelreex-6870-rs-20057100006870-8-trf4](http://trf4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17265405/apelacao-reexame-necessario-apelreex-6870-rs-20057100006870-8-trf4)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014

CENTRO UNIVERSITÁRIO “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Nota técnica: Limite de isenção em remessas de pequeno valor**. Brasília, 12 fev. 2014. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFsinot/2014/02/12/2014_02_12_17_44_54_330806488.html>. Acesso em: 19 ago. 2015.