

## VOTO-VISTA

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:

***Ementa*** : Direito constitucional e tributário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Medida cautelar. Referendo. Imposto sobre a importação de armas de fogo. Redução de alíquota a zero.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Resolução GECEX nº 126/2020, que reduziu o imposto de importação sobre revólveres e pistolas de 20% para zero.

2. De acordo com o art. 153, § 1º, da Constituição, “é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas” do imposto sobre a importação. Embora, em tese, a manipulação das alíquotas do imposto sobre a importação seja de competência discricionária do Presidente da República, tal poder não é absoluto, devendo ser exercido dentro dos limites constitucionais. Vislumbro, neste caso, diversas incompatibilidades com mandamentos constitucionais.

3. A *primeira* delas consiste na *falta de razoabilidade-proporcionalidade* na renúncia tributária em momento de grave crise sanitária, econômica, social e, muito notadamente, fiscal. O país vive o maior endividamento público de sua história, correspondente a 89,3% do PIB em final de 2020. A renúncia fiscal aqui impugnada subtrai recursos que podem e devem ser utilizados para enfrentar a pandemia da Covid-19 e suas sequelas.

4. Em *segundo* lugar, vislumbro risco para a *segurança pública*, cuja manutenção, nos termos do art. 144 da Constituição, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. A facilitação à aquisição

de armamento importado sofisticado, em conjuntura de crise social, desemprego e privações, é potencialmente lesiva à segurança pública. De fato, ainda que importadas legalmente, não é inteiramente controlável o perigo de irem parar em mãos erradas, vindo a ser utilizadas para a prática de crimes com violência ou grave ameaça.

5. Em *terceiro* lugar, identifico risco para a *estabilidade democrática*, pilar do Estado constitucional brasileiro (CF, art. 1º, *caput*). A formação de grupos paramilitares armados faz parte, tragicamente, da experiência da América Latina, do que são exemplos vicissitudes vividas por países como Colômbia, Venezuela e México. Entre nós, temos assistido, em ambiente de radicalização, à estruturação de grupos extremistas que ameaçam atacar as instituições. Armas sofisticadas importadas oferecem maior perigo do que fogos de artifício.

6. A tudo isso se soma a violação ao *princípio da capacidade contributiva* (CF, art. 145, § 1º), sem a existência de um outro valor constitucional que com ele pudesse vir a ser ponderado. Revólveres e pistolas não são bens de primeira necessidade nem possuem preços acessíveis à generalidade dos brasileiros. Com a desoneração em questão, favorece-se um grupo restrito de indivíduos, que não somente preenchem os requisitos formais para a aquisição do armamento, como também possuem, em geral, substancial capacidade econômica, considerando a renda média nacional. Assim, também aqui, o benefício fiscal em discussão não passa no teste da proporcionalidade.

7. Referendo da medida cautelar concedida pelo Ministro Relator, com acréscimos na fundamentação.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “ *Em um cenário de grave crise sanitária, econômica, social e, notadamente, fiscal, a redução a zero da alíquota do imposto sobre a importação de armas de fogo encontra-se em rota de colisão com a promoção da*

*segurança pública, bem como com os princípios democrático, da razoabilidade-proporcionalidade e da capacidade contributiva”.*

1. Trata-se de submissão ao Plenário deste Supremo Tribunal Federal para referendo de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental conferida, monocraticamente, pelo relator do feito, Min. Edson Fachin, visando a suspender os efeitos da Resolução GECEX nº 126/2020.

2. A presente ação foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB Nacional), com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição, em face da Resolução GECEX nº 126/2020. O ato normativo foi editado pelo Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior para reduzir a alíquota do imposto sobre a importação de 20% para zero, incidente sobre “revólveres e pistolas, exceto os das posições 93.03 ou 93.04” (NCM 9302.00.00). O requerente defende que tal ato infralegal viola os seguintes preceitos fundamentais: (1) o direito à segurança pública (art. 144 da Constituição); (2) o direito à vida (arts. 5º, *caput*, 227 e 330); (3) o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); e (4) a legalidade tributária (art. 150, § 6º).

3. O requerente sustenta que a Resolução GECEX nº 126/2020 contraria o direito à segurança pública (art. 144) e à vida (arts. 5º, *caput*, 227 e 330), e o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), uma vez que “a redução da alíquota do imposto de importação [...] tornará os preços de revólveres e pistolas notadamente mais acessíveis à população como um todo”, de maneira a “acarreta[r] um maior número de armas de fogo em circulação”. Essa condição “colocar[ia] em risco a segurança da coletividade”, constituindo um caso de proteção insuficiente do Estado frente às normas constitucionais aludidas. Ademais, tal benesse fiscal atentaria contra a livre concorrência, considerando o prejuízo à indústria nacional, e causaria a perda de receitas tributárias essenciais no atual contexto de crise sanitária, econômica e social.

4. O autor aponta, ainda, a inobservância da legalidade tributária, pois, a despeito de o art. 153, § 1º, da Constituição autorizar que o Poder Executivo altere as alíquotas do imposto sobre a importação por ato infralegal, a modificação foi feita por resolução do Comitê-Executivo de

Gestão da Câmara de Comércio Exterior, que seria incompetente para tanto. Acrescente-se que, dada a equivalência de resultados econômicos, a fixação de alíquota em zero corresponderia, em verdade, a uma isenção. Esta, por sua vez, em atenção ao art. 150, § 6º, seria reservada à lei, evidenciando um vício de forma no caso concreto.

5. O requerente alega, também, o desrespeito aos princípios (1) da razoabilidade, já que a medida estatal seria “excessiva, injustificável, ou apenas não cabe[ria] na moldura constitucional”; (2) da seletividade, porque se estaria outorgando um tratamento fiscal mais favorável a um bem não essencial; e (3) da supremacia do interesse público, já que “o objetivo extrafiscal perseguido pela norma [...] colide com os preceitos constitucionais e estimula o aumento da taxa de crimes violentos, assim como reduz a disponibilidade de recursos públicos que poderiam ser aplicados em prol da população”.

6. O autor, por fim, postula a concessão, liminarmente, de medida cautelar para suspender os efeitos da Resolução GECEX nº 126/2020, a qual entraria em vigor em 1º de janeiro de 2021.

7. O Min. Relator Edson Fachin concedeu, monocraticamente, a medida cautelar para suspender a eficácia do ato impugnado, pois (1) o fim pretendido seria incompatível com a preservação do mercado nacional. A política fiscal em tela causaria “a desindustrialização, no Brasil, de um setor estratégico para o País no comércio internacional”; (2) além disso, muito embora a redução do imposto em questão não “encontr[e] óbice [...] no conjunto de competências atribuídas ao Chefe do Poder Executivo”, haveria a “probabilidade de ingerência em outros direitos e garantias constitucionalmente protegidos”. Assumem relevância, nesse raciocínio, os direitos à vida e à segurança pública, os quais seriam desproporcionalmente restringidos, em razão do caráter inadequado, desnecessário e desproporcional em sentido estrito da medida estatal. Isso ocorreria, já que uma política fiscal de incentivo à comercialização de armas enseja a proteção insuficiente de tais direitos (falta de “diligência devida”). Essa condição se torna evidente considerando que as hipóteses de legítima defesa são excepcionais, quando há crime cometido com uso de arma de fogo. Assim, estar-se-ia caminhando em contramão com a noção de que “a segurança pública é direito do cidadão e dever do Estado”.

8. Contra essa decisão, o Advogado-Geral da União apresentou agravo regimental, em que defendeu (1) a existência de ofensa reflexa à Constituição, dado que a Resolução GECEX nº 126/2020 não teria “inova[do no] ordenamento jurídico em caráter primário”; (2) ademais, “as modificações normativas [...] resulta[ram] de decisão política de órgão da Administração Pública”, uma vez que se trata de uma decisão de natureza discricionária, segundo o juízo de conveniência e oportunidade; (3) não haveria violação ao mercado nacional, já que a “produção [interna] é maciçamente dirigida ao exterior”; (4) não haveria um elo causal direto entre “a redução de impostos sobre armas [...] [e] coloca[r] em risco os direitos à vida e à segurança”. A essa noção soma-se o fato de que o incentivo fiscal em questão teria “busc[ado] realizar o objetivo legítimo de propiciar o acesso de agentes de segurança pública a instrumentos de proteção com preços razoáveis”. Isso acontece, porque “permit[e-se] o acesso das forças de segurança a equipamento adequado”, de maneira que “a resolução ataca[da] produz efeitos indiretos positivos para a segurança pública”. (5) O AGU, também, arguiu a proporcionalidade da medida estatal, especialmente diante da “deferência da jurisdição constitucional” em relação aos atos administrativos discricionários do Poder Executivo.

9. O Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior prestou informações, repisando os argumentos anteriores.

10. Na qualidade de *amici curiae*, foram admitidos (1) a Associação Mineira dos Policiais Penais e Servidores Prisionais do Estado de Minas Gerais, a qual sustentou que, “caso [a presente ADPF] [...] fosse julgada inconstitucional, isso] causaria sérios prejuízos para os Policiais Penais e demais servidores da Segurança Pública [...] que serão obrigados a comprar armas mais caras e de péssima qualidade”; (2) a Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis, a qual, de maneira similar, afirmou que a redução do imposto gera “benefícios aos integrantes das carreiras policiares [...] [que poderão] adquiri[r] equipamentos de ponta por um valor justo”; (3) o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores, por sua vez, suscitou “que a maior circulação de armas de fogo aumenta os riscos de acidentes domésticos com crianças e adolescentes, amplia a potencialidade lesiva das violências contra as mulheres e [...] LGBTQIA+”; (4) o Instituto Igarapé, o qual defendeu que a referida política de Estado “pode potencializar o indesejável aumento de mortes no País e o acesso a armas por milícias, facções e a criminalidade”; (5) o Instituto Sou da Paz, o qual, ainda, argumentou que o aumento do

número de armas ensejaria, principalmente, uma elevação da quantidades de crimes, de riscos ao portador, de feminicídio, de morte de crianças e de suicídios. Este último *amicus curiae*, igualmente, defendeu que o imposto sobre a importação somente poderia atender a um fim extrafiscal atrelado à política cambial e ao comércio exterior, em linha com o art. 21 do Código Tributário Nacional, com a ressalva de que a Resolução GECEX nº 126/2020 nem mesmo contaria com uma exposição de motivos, pela qual se apresentasse, publicamente, as razões para a sua adoção.

11. Observe-se que o relator do feito, Min. Edson Fachin, reafirmou os fundamentos já desenvolvidos em sua decisão monocrática e julgou prejudicado o agravo regimental apresentado pelo AGU. O voto está assim ementado:

*Ementa:* REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. RESOLUÇÃO GECEX Nº 126. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO SOBRE REVÓLVORES E PISTOLAS. REDUÇÃO A ZERO DA ALÍQUOTA. VEROSSIMILHANÇA DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EXTRAFISCAIS. VIOLAÇÃO DO DIREITO À VIDA, DO DIREITO À SEGURANÇA E DA PROTEÇÃO AO MERCADO INTERNO. AUSÊNCIA DE MEDIDAS A EVIDENCIAR CONTROLE DA PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE FOGO EM TERRITÓRIO NACIONAL. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A verossimilhança do argumento de incompatibilidade entre a Resolução GECEX nº 126 e o ordenamento constitucional deriva não de juízo quanto à competência constitucional para a regulação da alíquota do Imposto de Importação, mas sobre o conflito entre os efeitos extrafiscais deste tributo e o direito à vida, o direito à segurança e a proteção do mercado interno. 2. A dimensão extrafiscal da referida medida se verifica, imediatamente, em razão de seu impacto sobre a indústria nacional. O art. 219 da CRFB/88 determina que o mercado interno deve ser preservado, com o objetivo, entre outros, de promover o bem-estar da população e o desenvolvimento nacional. Não se extraem da Resolução GECEX nº 126 elementos que permitam justificar a minoração da extensão deste princípio. 3. A redução a zero da alíquota do Imposto de Importação sobre revólveres e pistolas induz o comportamento dos contribuintes no sentido de aumentar o acervo de armas no território nacional. Mitiga-se, assim, o dever do Estado de

atuar diligentemente para garantir o direito à vida e à segurança, e, logo, de promover políticas públicas que restrinjam a posse privada de armas de fogo. 4. Cautelar deferida para suspender os efeitos da Resolução GECEX nº 126/2020. 5. Agravo regimental a que se julga prejudicado.

12. É o relatório. Decido.

13. Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, discute-se a constitucionalidade da Resolução nº 126/2020, editada pelo Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior para reduzir a alíquota do imposto sobre a importação de 20% para zero, incidente sobre “revólveres e pistolas, exceto os das posições 93.03 ou 93.04” (NCM 9302.00.00). O requerente defende a violação dos seguintes preceitos fundamentais por tal ato infralegal: (1) o direito à segurança pública (art. 144 da Constituição); (2) o direito à vida (arts. 5º, *caput*, 227 e 330); (3) o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); e (4) a legalidade tributária (art. 150, § 6º).

14. De acordo com o art. 153, § 1º, da Constituição, “é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas” do imposto sobre a importação. No caso concreto, a fixação da alíquota zero pela Resolução GECEX nº 126/2020 traduz a concessão de um benefício fiscal que visa a promover a importação de armas de fogo.

15. Diante desse fim, observo que, a despeito de o art. 21 do Código Tributário Nacional[1] parecer exigir que o Chefe do Poder Executivo apenas altere alíquota de imposto para atender “objetivos da política cambial e do comércio exterior”, é preciso reconhecer que o seu poder para eleger fins extrafiscais nessa matéria é mais amplo. Com efeito, a leitura do art. 21 do CTN à luz da Constituição permite afirmar que, em atenção à multiplicidade de valores constitucionalmente protegidos, esse imposto pode perseguir objetivos diversos, desde que, é claro, a regra extrafiscal respeite os requisitos formais, a igualdade e a proporcionalidade.

16. Embora, em tese, a manipulação das alíquotas do imposto sobre a importação seja de competência discricionária do Presidente da República,

tal poder não é absoluto, devendo ser exercido dentro dos limites constitucionais. Vislumbro, neste caso, diversas incompatibilidades com mandamentos constitucionais.

17. A *primeira* delas consiste na *falta de razoabilidade-proporcionalidade na renúncia tributária* em momento de grave crise sanitária, econômica, social e, muito notadamente, fiscal. O país vive o maior endividamento público de sua história, correspondente a 89,3% do PIB em final de 2020. A renúncia fiscal aqui impugnada subtrai recursos que podem e devem ser utilizados para enfrentar a pandemia da Covid-19 e suas sequelas.

18. Em *segundo* lugar, vislumbro risco para a *segurança pública*, cuja manutenção, nos termos do art. 144 da Constituição, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. A facilitação à aquisição de armamento importado sofisticado, em conjuntura de crise social, desemprego e privações, é potencialmente lesiva à segurança pública. De fato, ainda que importadas legalmente, não é inteiramente controlável o perigo de irem parar em mãos erradas, vindo a ser utilizadas para a prática de crimes com violência ou grave ameaça.

19. Em *terceiro* lugar, identifico risco para a *estabilidade democrática*, pilar do Estado constitucional brasileiro (CF, art. 1º, *caput*). A formação de grupos paramilitares armados faz parte, tragicamente, da experiência da América Latina, do que são exemplos vicissitudes vividas por países como Colômbia, Venezuela e México[2]. Essas forças paramilitares, altamente equipadas, violam, grave e violentamente, os direitos de toda a população, privando-a de condições essenciais à vida, de liberdades fundamentais e da participação efetiva no processo democrático, além de inviabilizarem o controle de legitimidade da atuação estatal. Cala-se, assim, a “resistência à autoridade”[3], pela disseminação do medo e pela constante ameaça à vida e de torturas. Entre nós, temos assistido, em ambiente de radicalização, à estruturação de grupos extremistas que ameaçam atacar as instituições. Armas sofisticadas importadas oferecem maior perigo do que fogos de artifício.

20. A tudo isso se soma a violação ao *princípio da capacidade contributiva* (CF, art. 145, § 1º), sem a existência de um outro valor constitucional que com ele pudesse vir a ser ponderado. Revólveres e

pistolas não são bens de primeira necessidade nem possuem preços acessíveis à generalidade dos brasileiros. Com a desoneração em questão, favorece-se um grupo restrito de indivíduos, que não somente preenchem os requisitos formais para a aquisição do armamento, como também possuem, em geral, substancial capacidade econômica, considerando a renda média nacional. Assim, também aqui, o benefício fiscal em discussão não passa no teste da proporcionalidade.

21. Por todo o exposto, estando presentes a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo na demora, **acompanho** o eminente Relator para referendar a decisão que concedeu a medida cautelar, com os acréscimos acima na fundamentação.

22. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “ *Em um cenário de grave crise sanitária, econômica, social e, notadamente, fiscal, a redução a zero da alíquota do imposto sobre a importação de armas de fogo encontra-se em rota de colisão com a promoção da segurança pública, bem como os princípios democrático, da razoabilidade-proporcionalidade e da capacidade contributiva* ”.

É como voto.

[1] “Art. 21. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.”

[2] Cf. Human Rights Watch. World Report 2020. <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020> , acesso em 11.02.2021.

[3] Cf. Relatório das Nações Unidas elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, entregue em 02 de julho de 2020, quanto aos resultados da investigação sobre as alegações de violação aos direitos humanos à vida, liberdade e integridade física e moral na República Bolivariana da Venezuela, p. 7.