



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **USINA COLORADO - AÇÚCAR E ÁLCOOL**  
OSWALDO RIBEIRO DE MENDOÇA LTDA  
**ADV.(A/S)** : **LUIS HENRIQUE DA COSTA PIRES**  
**ADV.(A/S)** : **HAMILTON DIAS DE SOUZA**  
**RECDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

IPI – SELETIVIDADE E ESSENCIALIDADE – AÇÚCAR – LEI Nº 8.393/1991. A Lei nº 8.393/1991 atende aos requisitos seletividade e essencialidade e ao princípio isonômico.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer parcialmente do recurso extraordinário e, nessa parte, desprovê-lo, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pela Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 5 de abril de 2017.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **USINA COLORADO - AÇÚCAR E ÁLCOOL**  
OSWALDO RIBEIRO DE MENDOÇA LTDA  
**ADV.(A/S)** : **LUIS HENRIQUE DA COSTA PIRES**  
**ADV.(A/S)** : **HAMILTON DIAS DE SOUZA**  
**RECDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Paulo Timponi Torrent:

Usina Colorado – Açúcar e Alcool Oswaldo Ribeiro de Mendonça Ltda. impetrou mandado de segurança visando fosse-lhe garantido promover, a partir de janeiro de 1997, saídas de açúcar relativamente às safras de 1996/97 e de 1997/98, sem o destaque e o conseqüente recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI sob a alíquota de 18%.

O Juízo deferiu a ordem, reconhecendo o direito da impetrante ao não recolhimento do imposto, relativamente aos biênios de 1996/97 e de 1997/98 – folha 210 a 215.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, deu provimento ao apelo da União, para assentar a possibilidade da fixação da alíquota de 18% para o IPI incidente sobre o açúcar de cana, em acórdão assim ementado (folha 335):

TRIBUTÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – IPI  
– AÇÚCAR – LEI 8.393/91 – DECRETO 2.092/96 –

**RE 592145 / SP**

ALÍQUOTA DE 18% - AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SELETIVIDADE E ISONOMIA. 1. Nos termos do artigo 151, I da Constituição da República, é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País. Desse modo, deve-se observar uma regra geral, que não admite distinções entre as pessoas jurídicas de direito público mencionadas, fazendo cumprir o princípio da isonomia; e de outro lado uma regra específica, que admite tratamento diferenciado visando justamente promover o equilíbrio entre regiões que possuem dados característicos peculiares.

2. O elemento discriminador utilizado pelo legislador na Lei 8.393/91, envolvendo diferentes áreas e Estados da Federação, guarda correlação lógica com o propósito buscado, qual seja, garantir o equilíbrio entre aqueles que se distinguem no desenvolvimento sócio-econômico.

3. O juízo de essencialidade relacionado ao produto cabe ao legislador. Assume, desse modo, caráter discricionário que não pode ser alterado pela livre vontade do julgador sem demonstração de desobediência à Constituição, à legislação ou ao próprio princípio da razoabilidade, razão pela qual, a fixação de alíquotas em função de política nacional de preços não pode ser obstada pelo Judiciário.

Os embargos de declaração interpostos pela sociedade limitada (folha 339 a 341) foram desprovidos (acórdão de folha 349).

No extraordinário (folha 357 a 375), interposto com

**RE 592145 / SP**

alegada base no artigo 102, inciso III, alínea “a”, da Carta da República, a contribuinte articula com a transgressão dos artigos 97, 145, § 1º, 149, 150, inciso II e § 6º, 151, inciso I, e 153, inciso IV e § 3º, inciso I, do Diploma Maior. Preliminarmente, sustenta ofensa ao princípio da reserva de Plenário, afirmando ter o Tribunal de origem inobservado o decidido no julgamento da arguição de inconstitucionalidade na apelação em mandado de segurança nº 176.622/SP, ao consignar existirem precedentes do Supremo em que adotada orientação contrária. Aduz não haver o Colegiado Maior, nos acórdãos referidos, apreciado todos os argumentos examinados pelo Órgão Especial do Regional Federal, tais como o desvio de finalidade e a afronta à proporcionalidade e à seletividade.

No mérito, discorre sobre a história da tributação do açúcar considerado o IPI. Assevera ter sido o produto não tributado ou sujeito à alíquota zero até o advento da Lei nº 8.393/1991, quando, então, fixou-se a alíquota de 18%, salvo para as regiões da Sudam e Sudene. Destaca que se previu redução de 50% da alíquota do imposto para os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Diante desse quadro, aponta o desvio de finalidade da norma, dizendo que foi instituída, sob a forma do IPI, verdadeira contribuição de intervenção no domínio econômico. Segundo alega, apesar da revogação do mencionado diploma, manteve-se a incompatibilidade com a Carta Federal, no que, estabelecida a alíquota de 12% com o pretexto de uniformizá-la nacionalmente, prosseguiu-se com a concessão de crédito presumido para determinadas regiões. Teria ocorrido a fixação de alíquotas diferenciadas, visando a equalização dos custos de produção nas diversas partes do Brasil.

Aduz que o Decreto nº 2.092/1996 e a Lei nº 9.532/1997 foram editados em substituição à contribuição ao Instituto do Açúcar e do Alcool e ao respectivo adicional, para a idêntica finalidade de suprir a disparidade dos custos de produção do

**RE 592145 / SP**

açúcar entre as diversas regiões do País. Reitera a presença do desvio de finalidade. Assinala ofensa aos princípios da seletividade e proporcionalidade. Narra ser o açúcar um produto essencial, integrante da cesta básica, surgindo imprópria a alíquota de 18%, quando os demais produtos da cesta sequer são tributados ou estão sujeitos à alíquota zero. Articula com a transgressão ao princípio da uniformidade das alíquotas no território nacional, dizendo que os mencionados diplomas não contemplam incentivo constitucionalmente aceito, por preverem benefícios para regiões de alto desenvolvimento econômico. Salieta a violação dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Sublinha a ilegitimidade do implemento de benefício fiscal sem lei específica. Sucessivamente, defende que, considerada a revogação de normas, somente a alíquota de 12% é aplicável a partir de fevereiro de 1998.

Em contrarrazões (folha 385 a 389), a União aduz a observância dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva pelo Tribunal de origem. Assevera ser o implemento de incentivos fiscais questão afeta à política econômica. Afirma não implicar o princípio da seletividade isenção do IPI. Enfatiza estarem tanto a isenção quanto a fixação de alíquotas em consonância com a ordem constitucional.

O Juízo primeiro de admissibilidade obsteu o processamento de extraordinário (folha 391 a 396). A contribuinte interpôs agravo de instrumento. Por meio do pronunciamento de folha 414 a 417, Vossa Excelência proveu o recurso, converteu-o neste extraordinário e afirmou a repercussão geral da matéria.

Quanto ao ponto, Vossa Excelência fez ver que o Colegiado já havia admitido a repercussão geral da questão relativa à constitucionalidade da incidência do IPI sobre o



**RE 592145 / SP**

açúcar, considerada a violação do princípio da seletividade, no recurso extraordinário nº 567.948-9/RS, que, ante o pedido de desistência apresentado pelo recorrente, teve exame prejudicado.

A Procuradoria-Geral da República, no parecer de folha 422 a 429, opina pelo desprovimento do extraordinário. Sustenta a utilização do IPI como instrumento de política econômica, a desvincular a receita da atividade do contribuinte. O aumento da alíquota do IPI, decorrente da Lei nº 8.393/1991 e do Decreto nº 420/1992, consoante argumenta, implementou política pública de defesa da economia. Aponta que a fixação da variação das alíquotas de zero a 18% caracteriza a seletividade do imposto, em razão da essencialidade do produto. Cita precedente do Supremo. Atribui à Lei nº 9.532/1997 a natureza de lei específica, observada a norma constante do § 6º do artigo 150 da Constituição Federal.

É o relatório.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, hoje, para mim, foi um dia muito feliz em termos de sessão, e constato que a balança da vida realmente possui dois pratos. De um lado, tive a satisfação de perceber, na tribuna, uma ex-colega de estudos na UnB, a Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, doutora Christina Aires, e, já agora, a Procuradora da Fazenda, doutora Luciana Miranda Moreira, que trabalhou comigo no Gabinete, na Assessoria, no próprio Supremo; também estive na tribuna o professor Hamilton Dias de Souza e, na audiência, os professores Sacha Calmon e Misabel Derzi. Mas verifico – daí os dois pratos da balança da vida – que minha caminhada já é um pouco longa, tendo em conta os fatos que mencionei quanto às duas representantes judiciais, uma da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro e a outra da Fazenda Nacional.

Se pudesse definir a essencialidade ou não do açúcar, sob o ângulo médico, e tomasse por base os diabéticos, diria não haver a essencialidade. Ao contrário, é um produto desprezível para os diabéticos. Mas a apreciação que devo fazer é jurídica, ante o disposto na Constituição Federal.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO****V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na interposição do recurso extraordinário – folhas 351 e 357 –, atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça foi subscrita por advogado regularmente credenciado. Esclareço que, sob o ângulo da repercussão geral, este recurso substitui o de nº 567.948-9/RS, conforme consignado no relatório.

Observem a organicidade e a dinâmica do Direito. O recurso extraordinário tem apreciação submetida ao que decidido pela instância de origem. Daí o instituto do prequestionamento, a revelar, em última análise, o debate e a decisão prévios dos temas versados nas razões recursais. Visa, acima de tudo, o cotejo indispensável à conclusão pela harmonia, ou não, do que assentado com o texto constitucional.

Da leitura do voto condutor do julgamento da apelação no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região depreende-se apenas ter havido emissão de entendimento presente a Lei nº 8.393/1991, o Decreto nº 2.092/1996 e o que previsto nos artigos 153, § 3º, inciso I, e 151, inciso I, da Carta Federal, a sinalizar o tratamento isonômico dos contribuintes. O Regional não se pronunciou sob o ângulo do que formalizado na arguição de inconstitucionalidade na apelação no mandado de segurança nº 176.622/SP. Apontou superada a decisão que proferira nesta última, conforme o parágrafo único do artigo 176 do Regimento Interno daquele Tribunal, ante pronunciamentos do Supremo.

Eis os acórdãos citados:

TRIBUTO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS. IPI. ALÍQUOTA. FIXAÇÃO. OPERAÇÕES RELATIVAS À AÇÚCAR E ÁLCOOL. PERCENTUAL DE 18% (DEZOITO POR CENTO) PARA CERTAS REGIÕES. ART. 2º DA LEI 8.393/91. OFENSA AOS ARTS. 150, II, 151, I, E 153, 3º, I DA CF. INEXISTÊNCIA.

**RE 592145 / SP**

FINALIDADE EXTRAFISCAL. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. IMPROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Não é inconstitucional o art. 2º da Lei federal n. 8.393, de 30 de Dezembro de 1.991. (Embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento nº 515.168/MG, relator o ministro Cezar Peluso, Primeira Turma, julgado em 30 de agosto de 2005)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE. 1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação. 2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a "concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país". 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido. (Recurso extraordinário nº 344.331, relatora a ministra Ellen Gracie, Primeira Turma, acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de março de 2003)

A mesma sorte segue o que articulado sobre a violação do artigo 150, § 6º, da Lei Fundamental, a prever que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei específica – federal, estadual ou municipal – que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, inciso XXII, alínea “g”. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no

**RE 592145 / SP**

acórdão impugnado por meio deste extraordinário, não dirimiu controvérsia sob tal ângulo, padecendo o recurso da ausência do indispensável prequestionamento.

Em síntese, cabe ao Supremo examinar a harmonia, ou não, da Lei nº 8.393/1991 e do Decreto nº 2.092/1996 com o princípio da seletividade, em virtude da essencialidade do produto, considerado o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, e com o da isonomia – artigos 153, § 3º, inciso I, e 151, inciso I, da Carta da República.

Conforme consta do próprio acórdão atacado, mediante transcrição, dispôs-se, no artigo 2º da Lei nº 8.393/1991, que, enquanto persistisse a política de preço nacional unificado de açúcar de cana, a alíquota máxima do IPI e incidente sobre a saída desses produtos seria de 18%, assegurada isenção para aquelas ocorridas na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Já o parágrafo único do citado artigo veio a disciplinar autorização para reduzir-se em até 50% a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar nas saídas para o mercado interno.

A exceção aberta ao tratamento uniforme no inciso I do artigo 150 da Constituição Federal quanto à concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País autoriza o legislador a implementar, no âmbito da opção político-normativa, presente a razoabilidade, distinções, sem que esteja vinculado à divisão comumente admitida em região: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte, conforme ressaltado no acórdão impugnado, feita referência a precedente deste Tribunal – Primeira Turma, da lavra do ministro Cezar Peluso – embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento nº 515.168/MG.

Então, consignou o Tribunal Regional Federal da 3ª Região que, em termos de produção de açúcar, não se pode equiparar os Estados de São Paulo e de Minas Gerais ao Rio de Janeiro e Espírito Santo. Quanto aos Estados situados na área de atuação da SUDENE e SUDAM, notória é a situação a reclamar atenção maior, tanto assim que foram criadas,

**RE 592145 / SP**

justificadamente, as Superintendências. Observado foi o disposto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal.

Quanto a ter-se disciplina a revelar verdadeira contribuição de intervenção no domínio econômico, as premissas anteriores a afastam. O que ocorreu foi a introdução de tratamento diferenciado, com incentivo fiscal, presente o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

Notem o alcance do caráter seletivo do tributo, em função da essencialidade do produto. Implica variação de alíquotas consoante a própria mercadoria. Longe fica de revelar imunidade. Cumpre ter presente que o fato de o açúcar integrar a cesta básica e outros produtos desta não terem a incidência do IPI é insuficiente a concluir-se pela impossibilidade da cobrança do tributo. O que cabe perceber é a opção político-normativa ante a essencialidade do produto, tendo-a, ou não, como justificada. A harmonia ocorre, observado o princípio da razoabilidade, na espécie proporcionalidade, a partir do momento em que se verifica ter sido a alíquota fixada em patamar aceitável consideradas outras alíquotas ligadas a produtos diversos em relação às quais não se tem a mesma essencialidade. Quanto ao fato de haver sido versada isenção no tocante às saídas na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, há de se atentar para a parte final do inciso I do artigo 151 da Constituição Federal. O princípio da isonomia é observado quando não ocorre preferência desarrazoada em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. No caso, encerrou o artigo 2º da Lei nº 8.393/1991 verdadeiro incentivo fiscal no que concerne às áreas mencionadas. A cláusula constitucional a remeter às diferentes regiões do País não tem interpretação a ponto de deixar-se de considerar as áreas referidas no preceito da lei e que estão ligadas ao Nordeste e à Amazônia. Também não se tem tratamento diferenciado em razão deste ou daquele Estado. O parágrafo único do artigo 2º, ao revelar que, nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, a alíquota de 18% poderá ser reduzida em até 50%, remete, necessariamente, à situação dos contribuintes e do



**RE 592145 / SP**

desenvolvimento, na produção nos citados Estados. Mais uma vez, atuou o Legislativo no campo do incentivo fiscal, embora o fazendo de forma estrita, considerados os Estados mencionados.

Desprovejo o recurso extraordinário. Como tese a ser alvo de deliberação do Plenário, proponho: surge constitucional, sob o ângulo do caráter seletivo, em função da essencialidade do produto e do tratamento isonômico, o artigo 2º da Lei nº 8.393/1991, a revelar alíquota máxima de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI de 18%, assegurada isenção, quanto aos contribuintes situados na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, e autorização para redução de até 50% da alíquota, presentes contribuintes situados nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhora Presidente, eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, eminentes Pares, eu saúdo todos os nobres causídicos que assomaram à tribuna e, com a sua história, erudição e contribuição, traduzem muito bem o papel da advocacia e o aporte que se pode fazer a um julgamento relevante como este.

Todos nós haurimos as premissas e o desenvolvimento do voto do eminente Ministro-Relator neste Recurso Extraordinário 592.145. Eu já havia aqui preparado uma declaração de voto na forma escrita, Senhora Presidente, mas a conclusão a que cheguei, nesta assentada e neste caso, vai ao encontro da conclusão a que chegou também o eminente Relator.

Eu analisei, nesta declaração, os cinco argumentos: o desvio de finalidade; a ofensa ao princípio da seletividade; a alegada afronta à norma de uniformidade geográfica do tratamento tributário; a violação ao princípio da capacidade contributiva e isonomia tributária; e a exigência de lei específica para a concessão de incentivo fiscal. E, com todas as vênias, firmei a convicção também no sentido do desprovimento do recurso extraordinário. Juntarei declaração por escrito. Obviamente, essa dissonância em nada desdoura o excelente trabalho aqui realizado, porém é o caminho que entendi ser suscetível de acolhimento. Por isso, tenho a honra de acompanhar o eminente Relator.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Inicialmente, impende cumprimentar os nobres causídicos que assomaram a tribuna com verve singular, bem como saudar o e. Ministro Relator, cujo relatório previamente distribuído adoto na íntegra.

Como já relatado, trata-se de recurso extraordinário, sob a sistemática da repercussão geral, interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, cuja ementa reproduz-se a seguir:

“TRIBUTÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - IPI - AÇÚCAR - LEI 8.393/91 - DECRETO 2.092/96 - ALÍQUOTA DE 18% - AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SELETIVIDADE E ISONOMIA.

1. Nos termos do artigo 151, I da Constituição da República, é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País. Desse modo, deve-se observar uma regra geral, que não admite distinções entre as pessoas jurídicas de direito público mencionadas, fazendo cumprir o princípio da isonomia; e de outro lado uma regra específica, que admite tratamento diferenciado visando justamente promover o equilíbrio entre regiões que possuem dados característicos peculiares.

2. O elemento discriminador utilizado pelo legislador na Lei 8.393/91, envolvendo diferentes áreas e Estados da Federação, guarda correlação lógica com o propósito buscado, qual seja, garantir o equilíbrio entre aqueles que se distinguem no desenvolvimento sócio-econômico.

**RE 592145 / SP**

3. O juízo de essencialidade relacionado ao produto cabe ao legislador. Assume, desse modo, caráter discricionário que não pode ser alterado pela livre vontade do julgador sem demonstração de desobediência à Constituição, à legislação ou ao próprio princípio da razoabilidade, razão pela qual, a fixação de alíquotas em função de política nacional de preços não pode ser obstada pelo Judiciário.”

Nas razões recursais, sustenta-se, preliminarmente, a ausência de jurisprudência pacificada do STF acerca da temática e a necessidade de aplicação do assentado na Arguição de Inconstitucionalidade em AMS 176.622-SP.

**No mérito, pauta-se a irresignação recursal em cinco argumentos: (i) o desvio de finalidade da Lei 8.393/1991, porquanto se teria instituído IPI com a finalidade de CIDE; (ii) ofensa ao princípio da seletividade; (iii) afronta à norma de uniformidade geográfica do tratamento tributário deferido pela União; (iv) violação ao princípio da capacidade contributiva e ao da isonomia tributária; e (v) exigência de lei específica para a concessão de incentivo fiscal.**

Após o reconhecimento da preliminar de repercussão geral, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso extraordinário, nos seguintes termos:

“Recurso extraordinário. Tributário. IPI. Açúcar. Alegação de inconstitucionalidade das Leis 8.393/91 e 9.532/97, e Decretos 420/92 e 2.092/96. Desvio de finalidade, lesão à seletividade e essencialidade e ausência de lei específica. Inexistência. Parecer pelo desprovimento do recurso.”

**São os fatos de interesse para o presente voto.**

**De plano, firmo convicção no sentido de desprovimento do recurso extraordinário, por considerar constitucional as alterações da ordem jurídica promovidas pela Lei 8.393/91, e Decretos 420/92 e 2.092/96, as quais permanecem hígdas perante todos os argumentos suscitados pelo Contribuinte.**

**RE 592145 / SP**

Acerca da Lei 9.532/1997, tem-se pelo período controvertido que a lei é posterior às exações tributárias, padecendo de ausência de prequestionamento. Logo, não conheço da irresignação quanto a esse aspecto.

Em relação ao argumento de desvio de finalidade da espécie tributária, a simultaneidade da extinção da contribuição ao Instituto do Açúcar e do Alcool e da previsão de alíquota máxima ao IPI incidente sobre o açúcar não é elemento com aptidão para confirmar as alegações da parte Recorrente em sede de jurisdição constitucional.

Embora seja possível à Corte Constitucional o controle de prognoses legislativas em prol da defesa de direitos fundamentais, parece além das possibilidades hermenêuticas de um “processo de indagação” (*Befragungsverfahren*), como desenvolvido pelo Tribunal Federal Alemão, em que se perquire a intenção dos partícipes envolvidos no processo legislativo, à luz do contexto fático-normativo haurido dos autos do feito posto em juízo.

Nas lições doutrinárias do e. Ministro Gilmar Mendes, o controle de prognoses pelo órgão judicial caracteriza-se pelo seguinte:

“Tal como visto, a aferição dos fatos e prognoses legislativos pela corte Constitucional é um controle de resultado (*Ergebniskontrolle*) e não um controle do processo (*Verfahrenskontrolle*), até porque para isso faltaria qualquer parâmetro de controle ou uma específica autorização constitucional. Em outros termos, não se cuida, no juízo de constitucionalidade, de examinar como o legislador examinou os fatos legislativos, mas o que, efetivamente, ele constatou.”<sup>1</sup>

Sendo assim, não há nos autos elementos suficientes para o convencimento do juízo acerca do desvio de finalidade alegado, de modo que se torna imperioso o rechaço dessa alegação.

---

1 MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, <sup>a</sup> 88, v. 766, p. 11-28, ago. 1999, p. 24.

**RE 592145 / SP**

No que toca ao princípio da seletividade, a possibilidade da fixação de alíquota de até 18% em um imposto sobre o consumo de característica extrafiscal (IPI) sobre produto integrante da cesta básica (açúcar) não permite um juízo de incompatibilidade material com das leis impugnadas em relação à Constituição da República, porquanto se trata de teto limitativo ao livre aumento de alíquota do IPI o qual é facultado à União, conforme o art. 153, §1º, do Texto Constitucional.

Na verdade, observa-se, em concreto, o estabelecimento de uma política fiscal de intervenção no setor econômico da cana-de-açúcar, por intermédio da extrafiscalidade do Estado Fiscal. Não se verifica, portanto, patente abusividade na atuação do Poder Público na espécie, o que oportunizaria a atuação repressiva por parte desta Suprema Corte.

Em relação à uniformidade geográfica e à isonomia tributária, argumenta-se que o critério de desigualdade regional não justificaria um tratamento fiscal favorecido às isenções para saídas ocorridas na área de atuação da SUDENE e da SUDAM, ou mesmo nas saídas para o mercado interno de açúcar oriundo dos Estados Espírito Santo e do Rio de Janeiro.

Igualmente, entende-se que o argumento não procede, porquanto se trata de elemento discriminador, em termos de equidade horizontal, com assento constitucional, nos termos do art. 43, §2º, III, e do próprio art. 151, I, ambos do Texto Constitucional, este último dispositivo que veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo o território nacional.

A propósito, recorre-se à doutrina do professor Luís Eduardo Schoueri:

“É assim que cabe alertar que o Princípio da Capacidade Contributiva serve como um dos vários critérios que, simultaneamente, atuarão sobre o mundo fático, a fim de identificarem-se situações equivalentes. A igualdade não se mede apenas a partir da capacidade contributiva: é possível haver efeitos indutores diversos, impostos pela mesma lei, a contribuintes com idêntica capacidade contributiva. Nesse caso, importa examinar se há fator (diverso da capacidade contributiva) que justifique a discriminação. (...) Destarte,

**RE 592145 / SP**

conquanto a tributação uniforme seja requisito para a existência de um mercado único, e não obstante a importância deste mercado para o próprio constituinte, houve este por bem relativizá-la, quando em confronto com seu desejo de redução de desigualdades regionais, tendo em vista sua finalidade de justiça social e dignidade humana. Assim é que normas tributárias indutoras que promovam regiões menos favorecidas, como as da Sudene e da Sudam, devem ser compreendidas como forma de concretizar o princípio ora referido.”<sup>2</sup>

De fato, como nos demonstra com maestria o e. Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Alberto Gurgel de Faria em sua tese de doutoramento, a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais perpassa necessariamente pela extrafiscalidade, por sua vez instrumento de atuação do Estado na e sobre a economia de mercado com vistas a tornar possível o fomento ao desenvolvimento regional de áreas do território brasileiro desfavorecidas sob os pontos de vista socio-econômico.<sup>3</sup>

A respeito da extrafiscalidade, transcreve-se excerto elucidativo da ementa do AI-AgR 142.348, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, DJ 24.03.1995:

“A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se, a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. - A exigência constitucional de lei formal para a veiculação de isenções em matéria tributária atua como insuperável obstáculo a postulação da parte recorrente, eis que a extensão dos

---

2 SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 349 e 385.

3 Cf. FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

**RE 592145 / SP**

benefícios isençiais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes.”

Em relação à necessidade de lei específica para a concessão de benefícios fiscais, trata-se de técnica do Poder Constituinte consistente na eleição de temas a qual exige ato normativo próprio. Isso porque são matérias que, eleitas como especiais em altiplano constitucional, exigem do legislador ordinário uma deliberação diferenciada e específica, para possibilitar que se dê maior publicidade e transparência ao ato democrático de elaboração da lei, e uma maior fiscalização dessa atividade pelos destinatários diretos das normas.

Como posto pelo Ministro Luiz Fux, no âmbito de manifestação na ADI 5.154, de relatoria de Sua Excelência, ainda pendente de conclusão de julgamento, a Constituição exige “lei específica” para o tratamento de determinadas matérias em apenas dez oportunidades, sendo elas: direito de greve de servidor público (art. 37, VII); remuneração dos membros de poder e Ministros (art. 37, X); criação de autarquia e autorização para instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação (art. 37, XIX); regulamentação do regime jurídico dos militares dos Estados (art. 42, § 2º); concessão de incentivos fiscais (art. 150, § 6º); impor penalidades e restrições pelo inadequado aproveitamento de solo urbano (art. 182, § 4º); regulamentação do serviço de comunicação social eletrônica (art. 222, § 4º); criação de requisitos para o reconhecimento do direito de agricultores familiares à obtenção de recursos para projetos de irrigação (art. 42, parágrafo único, ADCT); fixação do piso salarial profissional nacional para profissionais de magistério na educação básica (art. 60, III, “e”, ADCT); previsão de receitas para o Fundo Social de Emergência (art. 72, VI, ADCT).

No campo das isenções fiscais, constata-se que o acórdão recorrido não diverge da compreensão iterativa STF acerca da exigência de lei específica para regulamentar as matérias previstas no artigo 150, § 6º, consoante se pode observar nos seguintes precedentes: RE 414.249-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJE de 16.11.2010; RE 539.130, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJE de 05.02.2010; ADI

**RE 592145 / SP**

4.033, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 15.09.2010, Plenário, DJE de 07.02.2011, este último assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 13, § 3º, da LC 123/2006, que isentou as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional (Supersimples). Rejeitada a alegação de violação da reserva de lei específica para dispor sobre isenção (art. 150, § 6º, da Constituição), uma vez que há pertinência temática entre o benefício fiscal e a instituição de regime diferenciado de tributação. Ademais, ficou comprovado que o Congresso Nacional não ignorou a existência da norma de isenção durante o processo legislativo.”

Nesta última ADI, o e. Ministro Joaquim Barbosa, a quem tenho a honra de suceder nesta Corte, externou preocupação segundo a qual a exigência constitucional de lei específica encontra guarida na necessidade de impedir que a apreciação de matéria legislativa de grande importância seja prejudicada pelo artifício de sua inclusão em projeto de lei que verse, preponderantemente, sobre outras matérias. Aliás, extrai-se o seguinte excerto do voto do Ministro Relator: “*O mecanismo protege o exercício da Função Legislativa, ao evitar que a concessão de benefício fiscal ou da isenção fique camuflado e passe despercebido durante a apreciação dos órgãos legislativos*”.

Ainda em abono ao entendimento ora esposado, cita-se a doutrina do professor Tércio Sampaio Ferraz Junior:

“Específico opõe-se a genérico. Em termos de preceito normativo, genérico admite dois sentidos (*Bobbio: Studi per una Teoria Generale del Diritto*, Giappichelli, Torino, 1970, pp. 11 e ss): diz-se que o preceito é genérico ou porque se dirige a todos os destinatários (generalidade pelo sujeito) ou porque sua matéria consiste num tipo abstrato (generalidade pelo objeto). Em



RE 592145 / SP

contraposição, o específico o será também pelo sujeito (individualização ou destinatário) ou pelo objeto (singularização da matéria). A exigência de lei específica significa, nesse sentido, que seus preceitos devem estar dirigidos a um subconjunto dentro de um conjunto de sujeitos ou que seu conteúdo deve estar singularizado na descrição da *facti species* normativa, isto é, pela delimitação de um subconjunto material dentro de um conjunto".<sup>4</sup>

Conclui-se, por conseguinte, que o arcabouço legislativo em questão não contrariou a exigência de lei específica para a concessão de incentivo fiscal preconizada pelo art. 150, §6º, da Constituição da República.

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso extraordinário e, na parte conhecida, nego-lhe provimento.

É como voto.

---

4 FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. A noção de lei específica no art. 150, §6º da CF e a Recepção dos Decretos-leis ns. 2.163/84 e 1.184/71. In: *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, Malheiros, pp. 181-185, out./dez. 1995.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO -

Presidente, eu só estou conhecendo parcialmente do recurso.

Primeiro, cumprimento os dois ilustres advogados que estiveram na tribuna, doutor Hamilton Dias de Souza e doutora Luciana Miranda Moreira, ambos com sustentações primorosas e com teses extremamente engenhosas formuladas pelo contribuinte. Mas estou convencido, Presidente, de que o mandado de segurança foi impetrado em 31 de janeiro de 1997. A Lei nº 9.532/97, cuja constitucionalidade, em última análise, pretende-se discutir no presente recurso, foi publicada em 11 de dezembro de 1997, passando, a partir daí, a produzir efeitos quanto à revogação do art. 2º da Lei nº 8.393/91. Não poderia ser a Lei nº 9.532/97 objeto de análise deste recurso, uma vez que sequer estava em vigor quando da impetração do mandado de segurança.

Desse modo, a referida lei não foi discutida nos autos, assim como também não foram objetos de discussão o Decreto nº 2.501/98



**RE 592145 / SP**

e o Decreto nº 2.917/98, posteriores à lei e ao início da demanda.

Não conheço, portanto, do recurso, no que se refere à alegação à afronta da referida legislação ao art. 150, § 6º da Constituição.

Quanto ao mérito remanescente, Presidente, estou acompanhando o eminente Relator.

A minha tese de julgamento ficou sendo a seguinte: É constitucional a Lei nº 8.393/91, que estabelece alíquotas de IPI sobre açúcar, considerando as peculiaridades regionais de desenvolvimento desse setor econômico.

É como voto, Presidente.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhora Presidente, eu também saúdo os advogados que assomaram à tribuna com teses relevantes e percucientes.

Eu firmei a minha convicção na linha do voto do Ministro-Relator. Mas, agora, esse aspecto trazido pelo Ministro Luís Roberto talvez me leve a uma adequação do voto. Entendi que o Ministro Marco Aurélio estava negando provimento.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Disse que as matérias que não citei não foram alvo de prequestionamento. Então, nessa parte, evidentemente, o recurso não pode ser conhecido. Conheço parcialmente do recurso, nos termos do voto e, na parte conhecida, desprovejo-o.

**O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Então, coincidimos integralmente.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Porque exatamente esse ponto que, digamos assim, traria a novidade a qual foi colocada da tribuna, em termos de apreciação por esta Suprema Corte, fica inviabilizado, com todo respeito, na medida em que, como restou bem explicitado, não houve o prequestionamento. Então eu também não conheço.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Tanto que aludi ao que costumo sempre proclamar: o Direito, principalmente o instrumental, é orgânico e dinâmico, não se podendo voltar a fase ultrapassada.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - E quanto à parte conhecida, eu, aqui, também, nas minhas anotações, estava trazendo, em especial, um precedente da lavra de Vossa Excelência, Ministra Cármen Lúcia – Recurso Extraordinário 601.722 –, exatamente na linha da constitucionalidade tanto da Lei nº 8.393/91 quanto do Decreto nº 420/92.



**RE 592145 / SP**

E, por isso, acompanho também o Relator, no sentido do desprovimento do recurso.



05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público; também gostaria de parabenizar aos advogados que assumiram a tribuna e fizeram sustentações extremamente verticais sobre o tema.

Senhora Presidente, eu já tive oportunidade de julgar esse caso no Superior Tribunal de Justiça. E, agora, verifico que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é exatamente idêntica ao que lá se assentava.

Então, eu faço uma abordagem sobre a extrafiscalidade do IPI. Depois, também analiso a questão da fixação da alíquota no patamar de 18% do princípio da seletividade; faço a citação dos casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive do meu, para poder manter a coerência. Assento a ausência de violação dos art. 151, I; 152 e 145, § 1º da Constituição Federal, pela isenção concedida pela Lei nº 8.393/1991, e as saídas ocorridas nas áreas de atuação da SUDAM, SUDENE, Rio de Janeiro e Espírito Santo. E proponho, como síntese - porque é repercussão geral, que é obrigatória a fixação da tese -, que: *É constitucional a majoração da alíquota do IPI incidente sobre o açúcar de cana, bem como os incentivos regionais conferidos às operações do referido produto realizadas nas áreas da SUDAM, da SUDENE, nos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, conforme previsto na Lei nº 8.393/1991, em função da extrafiscalidade do imposto federal.*



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Conforme já relatado, destaco tratar-se de recurso extraordinário, com fundamento no artigo 102, III, "a", da Constituição Federal, submetido à sistemática da repercussão geral, derivado na origem de mandado de segurança preventivo, ajuizado pelo contribuinte – empresa do setor sucroalcooleiro que se dedica à produção de açúcar de cana – com o objetivo de obter provimento jurisdicional para impedir o recolhimento do IPI relativo às saídas de açúcar de seu estabelecimento, referentes às safras de 1996/97 e 1997/98, à alíquota de 18%, conforme determinação da Lei nº 8.393/91, regulamentada pelo Decreto nº 420/92, e posteriormente pelo Decreto nº 2.092/96.

Diante da abrangência do tema, o Tribunal reconheceu a sua repercussão geral, em 09 de maio de 2008, no RE 567.948, sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, tendo o paradigma posteriormente sido substituído pelo presente recurso.

Julga-se, agora, o mérito do recurso extraordinário do contribuinte, a partir da seguinte tese:

*"IPI. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. AÇÚCAR. ESSENCIALIDADE. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SELETIVIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA UNIFORMIDADE GEOGRÁFICA, DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E DA ISONOMIA. DECRETOS NºS 420/92 E 2.092/96. LEIS NºS 9.532/97 E 8.393/91. CF/88, ARTS. 97, 145, § 1º; 149; 150, II E § 6º; 151, I; E 153, CAPUT, IV, E § 3º, I.*

*Saber se a majoração da alíquota do IPI para o açúcar ofende os princípios da seletividade, da proporcionalidade, da uniformidade geográfica, da capacidade contributiva e da isonomia."*

**RE 592145 / SP**

A fim de delimitar a controvérsia posta à apreciação da Corte no presente apelo, é possível dividir o mérito da discussão em três pontos:

1) trata-se, primeiramente, de definir se a Lei nº 8.393/91 teria incorrido em desvio de finalidade, ao permitir a utilização do IPI como instrumento de intervenção na economia, a partir da sua função extrafiscal;

2) em segundo lugar, de analisar se a fixação de alíquotas de IPI para o açúcar proveniente da cana, no patamar de 18%, ofenderia ou não o princípio da seletividade, previsto pelo art. 153, § 3º, I, da CRFB/88, tal como determinou a Lei nº 8.393/91, em função da essencialidade do referido produto; e

3) por fim, de examinar se a isenção concedida pela Lei nº 8.393/91 às saídas ocorridas na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, bem como a redução de até 50% do IPI nas saídas ocorridas nos Estados do RJ e ES, representam de fato distinção ou preferência em relação a um Estado ou ao Distrito Federal, em detrimento de outro, em clara ofensa ao art. 151, I, bem como aos arts. 150, II e 145, § 1º, todos da CRFB/88.

A seguir, passo à análise de cada ponto descrito.

**Preliminarmente: não conhecimento do recurso extraordinário quanto à alegada violação ao art. 150, § 6º.**

Antes da análise de mérito, porém, informo que a recorrente aduz em seu recurso suposta violação ao art. 150, § 6º, da CRFB/88, que teria sido perpetrada pela Lei nº 9.532/97, diploma alterador da Lei nº 8.393/91, e seu respectivo decreto regulamentador, de nº 2.501/98, apenas em relação às operações realizadas em 1998, em razão de a referida legislação ter previsto a possibilidade de concessão de crédito presumido de IPI sobre saídas de açúcar, em meio a várias outras disposições contidas na Lei nº 9.532/97.

De acordo com a recorrente, referida lei, dentre outros assuntos,

**RE 592145 / SP**

disporia sobre a tributação do lucro auferido no exterior, sobre o resgate de quotas de fundos de aposentadoria, a constituição de empresas importadoras de cigarros, distribuição disfarçada de lucros, dentre outras questões ligadas à legislação tributária federal, além da concessão do referido crédito presumido, o que não respeitaria a necessidade de edição de lei específica para concessão de benefícios fiscais, nos termos do art. 150, § 6º (*“Art. 150. § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”*).

Ocorre que tal dispositivo (Lei nº 9.532/97) não foi objeto de impugnação específica pela recorrente em momento algum, surgindo menção a ele somente no recurso extraordinário da empresa. Referido diploma legislativo, que teria, assim, instituído benefício fiscal em desacordo com o art. 150, § 6º, da CRFB/88, não foi suscitado nem na inicial do mandado de segurança, nem no v. acórdão recorrido, nem, tampouco, nos embargos de declaração opostos pela recorrente, razão pela qual lhe falta o indispensável requisito do prequestionamento, visto ser vedado à parte inovar em sede de recurso extraordinário (Súmulas nº 282 e 356 do STF). Diante disso, resta prejudicada a análise da suposta violação ao art. 150, § 6º, da CRFB/88, não sendo possível conhecer do recurso extraordinário quanto a essa parte.

Por tal razão, a análise de mérito ficará adstrita à Lei nº 8.393/91 e aos respectivos Decretos que lhe sucederam, nº 420/92 e 2.092/96, à luz das violações constitucionais aduzidas pela parte recorrente.

### **Mérito:**

#### **1) A extrafiscalidade do IPI.**

Como se sabe, aos tributos em geral se reconhece não apenas a função meramente arrecadatória – fiscal –, mas também a função de

**RE 592145 / SP**

induzir, estimular ou desestimular comportamentos, a fim de alcançar o bem jurídico eleito para proteção do Estado, como, por exemplo, o mercado, o meio ambiente, o consumo, o estímulo à produção nacional e à pesquisa, dentre outros tantos que não se resumem à mera arrecadação de recursos para o custeio das atividades estatais.

É claro que, sob uma ótica genérica, toda tributação em si teria uma função extrafiscal, na medida em que se reconhece ao Estado a função de promover determinadas atividades nos mais diversos campos, como o social, o econômico, o meio ambiente, etc., e é por meio da arrecadação de recursos, provenientes em grande medida da tributação, que se possibilita ao Estado o desempenho de tais tarefas. Contudo, não se trata aqui da extrafiscalidade indireta da tributação como um todo, mas sim, da utilização de um tributo para obter diretamente outras consequências que, com independência da arrecadação (pode deixar de existir, ser maior ou menor), influirão positivamente na consecução de um fim legítimo e constitucional, eleito pela política pública e que prevalecerá sobre a função de obtenção de receita que possa advir da arrecadação.<sup>1</sup>

Na verdade, o reconhecimento da função extrafiscal dos tributos remonta à própria integração dos modelos estatais: Estado Fiscal Liberal e Estado Social, que resulta não só no reconhecimento das contribuições especiais como receitas tributárias pertencentes ao orçamento fiscal, como também no reconhecimento de que os impostos não se prestam somente à arrecadação de receitas para o Estado. Também eles podem servir de instrumento de promoção de outras finalidades, de cunho social, econômico, ambiental, etc.

É justamente o que ocorre em relação à política de concessão de incentivos, cuja finalidade primordial obviamente não é a arrecadação de receitas. Observe-se que os incentivos são utilizados com a finalidade de promover objetivos distintos da mera arrecadação em relação às mais diversas espécies tributárias, não sendo tal objetivo, portanto, exclusivo das contribuições de intervenção no domínio econômico. Tais espécies, de

---

1 CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade (re) construção conceitual do contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no Direito Tributário. Belo Horizonte: Arraes editores, 2015. p. 76.

**RE 592145 / SP**

fato, possuem função específica, e se dirigem a determinados grupos econômicos, que devem guardar estrita pertinência com a finalidade almejada pela sua instituição. Isso, contudo, não retira o caráter extrafiscal próprio de alguns impostos, como é o caso do imposto de importação - II, o imposto de exportação - IE, o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários - IOF, e o próprio imposto sobre produtos industrializados - IPI.

Note-se que o caráter extrafiscal nessas espécies tributárias é tão claro, que o próprio constituinte excepcionou a alteração de suas alíquotas do princípio da legalidade (*"Art. 153. § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V."*). E, mesmo em relação a impostos cuja natureza revela função eminentemente fiscal, como é o caso do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, o constituinte relegou uma finalidade diversa da simples arrecadação, para fins, por exemplo, de promover a utilização social da propriedade (*"Art. 182. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;"*).

Nesse sentido, "o imposto, tendo como fato jurígeno uma ação do contribuinte, é campo preferencial para a consecução da extrafiscalidade, atuando diretamente na indução ou desestímulo de comportamentos. A natureza finalística do produto da arrecadação dos impostos não impede a presença da extrafiscalidade, já que esta se caracteriza no momento da incidência ou não da norma, sendo equívoco identificar a extrafiscalidade na realização dos gastos públicos [...]."<sup>2</sup>

Tal premissa é fundamental para compreender o que ocorreu quando da edição da Lei nº 8.393/91. Com efeito, durante anos o açúcar foi tratado pela legislação do IPI como "não tributado" ou sujeito à "alíquota zero", em razão da Lei nº 7.798/89. Passou, entretanto, a ser

---

2 Op. Cit. p. 80.

**RE 592145 / SP**

tributado com o advento da Lei nº 8.393/91 que, em seu art. 1º, extinguiu a contribuição de intervenção e também os subsídios de equalização dos custos de produção de açúcar e álcool e; no art. 2º, por sua vez, estabeleceu que a alíquota do imposto seria de 18%, salvo para as regiões compreendidas na área de atuação da SUDAM e SUDENE e, no parágrafo único do mesmo artigo, previu a redução de 50% da alíquota do imposto para os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Confira-se:

*“Art. 1º São extintos:*

*I - a contribuição sobre saídas de açúcar, de cana-de-açúcar, criada pelo Decreto-Lei nº 308, de 28 de fevereiro de 1967, alterada pelos Decretos-Leis nºs 1.712, de 14 de novembro de 1979, e 1.952, de 15 de julho de 1982, e o respectivo adicional, criado por este último diploma legal;*

*II - os subsídios de equalização de custos de produção de açúcar, de cana-de-açúcar, objeto da Política de Preço Nacional Equalizador Açúcar e Álcool, criado com fundamento na Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965, nos Decretos-Leis nºs 308, de 1967, 1.186, de 27 de agosto de 1971, e 1952, de 1982.*

*Art. 2º Enquanto persistir a política de preço nacional unificado de açúcar de cana, a alíquota máxima do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre a saída desse produto será de dezoito por cento, assegurada isenção para as saídas ocorridas na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM.*

*Parágrafo único. Para os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, é o Poder Executivo autorizado a reduzir em até cinqüenta por cento a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar nas saídas para o mercado interno.”*

Pela ‘Exposição de Motivos’ da Lei nº 8.393/91, verifica-se que o aumento da alíquota do IPI de zero para 18% não se deveu ao fato de ter o açúcar deixado de ser um bem de consumo essencial, mas sim, com a finalidade de onerar a carga tributária incidente sobre os produtos

**RE 592145 / SP**

produzidos no Centro-Sul, para fins de equalizar os custos de produção entre as diferentes regiões do país. Tal objetivo fazia parte da política de preço nacional unificado de açúcar de cana, desenvolvida à época pelo Governo Federal, atendendo, assim, às finalidades extrafiscais do Executivo.

Tanto é assim que foi mantida uma alíquota uniforme de 18% para o açúcar proveniente da cana, excepcionando-se apenas as operações ocorridas nas regiões Norte e Nordeste, nas áreas da SUDAM e da SUDENE, que gozariam de isenção integral, bem como as operações ocorridas no RJ e no ES, que teriam uma redução de até 50% do IPI. É o que se depreende do parecer, da lavra do então Deputado José Thomaz Nono, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, que, por sua vez, aprovou o Projeto de Lei nº 2.158/91, que deu origem à Lei nº 8.393/91, com as respectivas emendas parlamentares efetuadas<sup>3</sup>, *verbis*:

*“Através da mensagem nº 608 de 01 de novembro de 1991 e ao abrigo ao regime de urgência disciplinado no § 1º do art. 64 da Constituição Federal, o Poder Executivo ofereceu o projeto de Lei nº 2.158. O diploma legal objetiva extinguir a contribuição sobre saídas de açúcar, de cana criada pelo Decreto-lei nº 308, de 28 de fevereiro de 1967, alterada pelos Decretos-leis nº 1.712, de 14 de novembro de 1979, e 1952 de 15 de julho de 1982, e o respectivo adicional instituído por esse último. Pretende outrossim o Executivo fazer desaparecer o subsídio de equalização de custos de produção do açúcar, objeto da política de preço nacional equalizado de açúcar e de álcool, criado com fundamento da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965, nos Decretos-Leis nºs. 308 e 1952 supra referidos e ainda no de nº 1.186, de 27 de agosto de 1971. Dispõe finalmente o texto legal que, a persistir a política de preço nacional unificado, ficarão isentas do imposto sobre produtos industrializados (IPI) as saídas para o mercado interno do referido produto ocorridas nas regiões Norte e*

---

3 Dossiê de aprovação do PL nº 2.158/91 disponível na íntegra em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2972DC636A6246E337F8F229A4CB53C0.proposicoesWebExterno1?codteor=1139564&filename=Dossie+-PL+2158/1991](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2972DC636A6246E337F8F229A4CB53C0.proposicoesWebExterno1?codteor=1139564&filename=Dossie+-PL+2158/1991)

**RE 592145 / SP**

Nordeste.

*Ao presente projeto foram oferecidas 8 emendas de plenário de autoria dos nobres Deputados Iberê Ferreira (emenda nº 00001), José Dirceu (00002 e 00003), Marcelino Romano Machado (nº 00004), Luiz Piauhyllino (nº 00005), Antonio Carlos Mendes Thame (nº 00006), Jones Santos Neves (nº 00007), e finalmente, Rita Camata (nº 00008).*

#### 11 - RAZOES

*A exposição de motivos que acompanha a mensagem presidencial é conclusiva no reconhecimento da essencialidade uma política de preço nacional unificado para o açúcar. Reconhece, outrossim, que por razões de solo, topografia e clima, os custos de produção de cana-de-açúcar são mais elevados nas regiões norte e nordeste do que no centro-sul do país. Foram estas circunstâncias - que permanecem até hoje - que deram origem, anos atrás, à contribuição sobre saída de açúcar, o respectivo adicional, e sua contrapartida: os subsídios de equalização de custos que o Projeto de Lei pretende extinguir.*

*O que o projeto institui é uma nova sistemática para propiciar a manutenção do "status quo": ao invés de taxas, a política nacional de preço unificado para o açúcar de cana será satisfeita mediante aplicação de alíquotas distintas no imposto sobre produtos industrializados - IPI.*

*As razões que deram origem a esta mudança também são de fácil percepção. O modelo anterior, que se propõe extinguir, entrou em colapso por diversos fatores dentre os quais o atraso no pagamento pelo Tesouro do ressarcimento às empresas produtoras de açúcar, que faziam um adiantamento ao plantador de cana, e, também, pela dificuldade na fiscalização do recolhimento pontual e tempestivo da contribuição que remunerava o fundo equalizador.*

*Um contingenciamento orçamentário, por exemplo, como foi feito em passado recente, por si só era motivo suficiente para transtornar toda a política de pagamentos pelo Tesouro Nacional aos seus credores.*

*Constatado o colapso do sistema vigente a proposta do Executivo introduz um mecanismo bem mais simples, fácil de fiscalizar, e propiciador de ganhos para todos os setores envolvidos, até mesmo*

**RE 592145 / SP**

*para Estados e Municípios que pelo acréscimo de recolhimento de IPI terão, pelas transferências legais, aumento em suas receitas.*

*No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação talvez seriam dispensáveis essas considerações de mérito mas penso haver sido oportuno fazê-las para que os ilustres pares, ao apreciarem este parecer, tenham uma visão mais clara e despida de preconceitos do que pretende o Executivo no Projeto de Lei nº 2.158/91.*

*Sob o prisma da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa não há quaisquer reparos a fazer quanto ao projeto, que atende a todos esses requisitos.*

*Quanto às emendas cumpre um exame sumário de cada uma delas. [...]"*

Portanto, pelo que se vê, não há desvio de finalidade algum no aumento da alíquota do IPI pela Lei nº 8.393/91, e Decretos regulamentadores posteriores, bem como nas hipóteses de desoneração nela previstas, e sim, a utilização do IPI com a finalidade extrafiscal de equalização de custos da produção do açúcar a nível nacional, respeitando as diferenças entre as regiões e entre os diferentes Estados de uma mesma região, em relação ao setor sucroalcooleiro.

## **2) Fixação da alíquota de IPI no patamar de 18% e o princípio da seletividade.**

Outro argumento invocado pela recorrente seria o de que a seletividade do IPI (art. 153, § 3º, I, da CRFB/88) teria sido violada pela fixação da alíquota de 18% para o referido produto, que, por ser integrante da cesta básica e, desse modo, possuir caráter essencial, deveria ter a sua alíquota nula.

Ocorre que, conforme mencionado acima, a fixação de alíquotas para o IPI constitui atribuição do Poder Executivo, nos termos do art. 153, §1º, da CRFB/88. A razão para tanto reside justamente na finalidade eminentemente extrafiscal que possui o referido imposto, representando um instrumento de política econômica do Governo Federal, além, é claro, de contribuir para a arrecadação tributária da União.

**RE 592145 / SP**

Por outro lado, é igualmente certo que o Poder Executivo, embora possa fixar as alíquotas do IPI, não goza de plena discricionariedade em relação a tal atividade, devendo necessariamente observar o disposto no art. 153, § 3º, I, da Constituição, de acordo com o qual: “Art. 153. § 3º O imposto previsto no inciso IV: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;”.

Com efeito, a seletividade não é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo, no sentido de poder considerá-la ou não na fixação de alíquotas do IPI, mas, antes, representa verdadeiro comando a ser observado na quantificação do tributo a ser pago, de acordo com a essencialidade do produto. Nesse ponto, embora ‘essencialidade’ seja um conceito de textura aberta, cujo conteúdo é indeterminado, isso não significa que seja impossível aferir o seu núcleo mínimo diante do caso concreto, a fim de averiguar se foi o mesmo respeitado ou não pelo Poder Executivo.

No presente caso, não parece haver dúvidas quanto à essencialidade do açúcar de cana, fato reconhecido pelo v. acórdão recorrido e não refutado pela União Federal em suas manifestações. Aliás, o referido produto consta na relação de itens integrantes da cesta básica, conforme o Decreto-lei nº 399/38, vigente até hoje.

Tal constatação, contudo, não conduz à conclusão de que, por ser considerado bem essencial, deve o açúcar ser tributado à alíquota zero. O princípio da seletividade, nesse ponto, impõe que as alíquotas do IPI sejam graduadas e variem de acordo com a essencialidade do bem, e não que todos os produtos que integrem a cesta básica sejam desonerados. A se acolher tal interpretação, se teria de reconhecer a intributabilidade dos produtos considerados essenciais.

Embora seja possível identificar atualmente um movimento no sentido de desonerar os itens da cesta básica, isso não constitui uma obrigação do Poder Executivo. Por outro lado, observando-se a Tabela de Incidência do IPI – TIPI<sup>4</sup>, constata-se que a tributação do açúcar a uma alíquota que atinge o patamar de 18% não chega nem perto de tributá-lo

4 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/Anexo/AND8950.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/Anexo/AND8950.pdf)

**RE 592145 / SP**

como produto supérfluo ou não essencial, visto que, nesses casos, como ocorre com as bebidas alcoólicas, os perfumes e os cigarros, as alíquotas chegam a atingir o patamar, respectivamente, de 30%, 42% e 300%.

Logo, não há inconstitucionalidade alguma na fixação da alíquota de 18% para o IPI incidente sobre o açúcar de cana, inserindo-se tal atividade no exercício do poder discricionário do Executivo. Fosse o caso de alíquotas fixadas em patamares superiores aos vigentes para os produtos considerados supérfluos, aí sim, seria possível o controle por parte do Poder Judiciário, porém, não sendo esse o caso, descabe a esta Corte realizar juízo de valor acerca das alíquotas fixadas pelo Governo Federal, em cumprimento à determinação constitucional expressa do art. 153, §1º.

Esse, inclusive, tem sido o entendimento das duas Turmas do STF, em relação à constitucionalidade da majoração da alíquota do IPI, efetuada pela Lei nº 8.393/91, *verbis*:

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Decreto n. 420/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas --- incentivo fiscal --- visando dar concreção ao preceito veiculado pelo artigo 3º da Constituição, norma-objetivo que define a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I, da Constituição. 2. A fixação da alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedentes. 3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 480.107-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 27.3.2009).*

*“TRIBUTO. Imposto sobre produtos industrializados. IPI. Alíquota. Fixação. Operações relativas a açúcar e álcool. Percentual de*

**RE 592145 / SP**

18% (dezoito por cento) para certas regiões. Art. 2º da Lei nº 8.393/91. Ofensa aos arts. 150, II, 151, I, e 153, 3º, I, da CF. Inexistência. Finalidade extrafiscal. Constitucionalidade reconhecida. Improvimento ao recurso extraordinário. Não é inconstitucional o art. 2º da Lei federal nº 8.393, de 30 de dezembro de 1991” (AI 515.168-AgR-ED, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ 21.10.2005).

“Agravamento regimental em recurso extraordinário. 2. Imposto sobre Produto Industrializado (IPI). Operação relativa a açúcar de cana. Alíquota. Lei nº 8.393/91. Constitucionalidade. Precedentes. 3. Agravamento regimental a que se nega provimento” (RE 487.739-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18.4.2008).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE. 1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação. 2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a ‘concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país’. 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido” (RE 344.331, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 4.3.2003).

O STJ, por sua vez, possui entendimento exatamente no mesmo sentido, conforme se verifica através da ementa do julgado abaixo:

“TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. DECRETO-LEI 399/38. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA

**RE 592145 / SP**

282/STF. AÇÚCAR DE CANA. IPI. DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE ACORDO COM A REGIÃO PRODUTORA. POSSIBILIDADE. FUNÇÃO EXTRAFISCAL. DISCRICIONARIEDADE DO PODER PÚBLICO.

1. *Mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por COPERSUCAR - Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo Ltda. e Outra contra o Delegado da Receita Federal em Porto Alegre, em que se discute a ilegalidade do Decreto nº 2.501/98, que estabelece alíquotas diferentes de IPI sobre o açúcar, de acordo com o Estado brasileiro. Sentença julgando improcedente o pedido, sob o fundamento de que o Poder Executivo está autorizado a fazer uso do IPI com fins extrafiscais, de acordo com a política econômica. Interposta apelação pelas impetrantes, o TRF da 4ª Região negou-lhe provimento por entender que há previsão de seletividade do IPI no art. 153, § 3º, I, da CF e no Decreto-Lei nº 1.199/71, a ser analisada sob a ótica da discricionariedade da Administração Pública. Ademais, afirma, que caso se entendesse pelo desacordo da norma impugnada com o texto constitucional, a consequência seria a sua nulidade e não a extensão do benefício a outros contribuintes e que não há prova de qualquer desvio de finalidade, excesso ou desvio de poder quando da concessão dos incentivos fiscais aos Estados beneficiados. Em sede de recurso especial, a COPERSUCAR alega violação do art. 4º do DL 1.199/71 e do Decreto-Lei nº 399/38, em razão da necessidade de observância das condições exigidas pelo DL nº 1.199/71 para a mudança de alíquota do IPI, não havendo como se legitimar a adoção do IPI como instrumento de intervenção direta no domínio econômico, em razão do fim da política intervencionista no setor sucroalcooleiro e da inexistência de qualquer política governamental específica em relação ao mesmo.*

*Aduz, ainda, que o DL nº 399/38 definiu o açúcar como essencial à vida, sendo ele integrante da cesta básica, que o Decreto nº 2.501/98 demonstra desvio de finalidade, porque prejudica a livre concorrência e que conforme a Súmula nº 97 do extinto TFR, a motivação é imprescindível à validação do ato. Contra-razões sustentando a constitucionalidade do tema.*

2. *Ausência do necessário prequestionamento. A norma legal*



RE 592145 / SP

*dita violada, DL nº 399/38, não foi abordada no âmbito do voto do aresto a quo. Súmula 282 do STF incidente na espécie.*

*3. Finda a política nacional de unificação do preço do açúcar de cana, deixou de vigorar a alíquota zero, de forma que o Poder Executivo poderia fixar alíquotas distintas, de acordo com o interesse nacional, nos lindes da legislação vigente.*

*4. A isenção ou fixação de alíquotas diferenciadas para a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre as regiões está prevista na própria Constituição Federal, a qual autoriza o tratamento desigual entre partes desiguais.*

*5. Cabe ao Governo, de forma discricionária, escolher os rumos da política sucroalcooleira, utilizando-se, caso necessário, do IPI, tributo com função extrafiscal, não sendo possível ao Poder Judiciário imiscuir-se nesta seara sem a demonstração cabal de vícios de legalidade.*

*6. Recurso especial conhecido em parte, e, nessa, desprovido.” (REsp 704.917/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/2005, DJ 27/06/2005)*

Há um precedente, inclusive, de minha relatoria no STJ, que destaca a extrafiscalidade do IPI, da qual decorre a possibilidade de fixação de suas alíquotas pelo Poder Executivo, em benefício do interesse nacional, o que impossibilitaria a sua revisão pelo Poder Judiciário, *verbis*:

*“TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. AÇÚCAR DE CANA. POLÍTICA NACIONAL DE PREÇOS UNIFICADOS. LEI 8.393/91. DECRETO 420/92. EXTRAFISCALIDADE.*

*1. Cessada a política nacional de unificação dos preços do açúcar de cana, não se retorna ao regime anterior em que havia “tributação pela alíquota zero”, porquanto a função extrafiscal, revelada no caso dos autos, autoriza o Poder Executivo a fixar as alíquotas, respeitadas as disposições legais, em prol do interesse nacional.*

*2. O art. 2º da Lei 8.393/91 não impõe taxativamente a fixação da alíquota em 18% (dezoito por cento), mas apenas explicitou que esta não poderia ser fixada em percentual superior.*

**RE 592145 / SP**

*3. Recurso especial conhecido e improvido.*

*[...] In casu, como afirmado no aresto recorrido, e em face das peculiaridades que revestem o denominado Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, a letra da lei dispôs de maneira clara que, "enquanto persistir a política nacional de preço unificado de açúcar de cana a alíquota máxima do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre a saída desse produto será de dezoito por cento", ou seja, a Lei impôs uma limitação ao poder discricionário do Executivo no manuseio das alíquotas do IPI em relação aos produtos discriminados, em absoluto respeito à Constituição Federal [...].*

*A função extrafiscal do IPI assume relevo in casu, revelando estratégia de intervenção na economia e na livre concorrência, restando esta motivação do comando previsto no art. 2º da Lei 8.393/91.*

*[...]*

*Nesse sentido, mesmo que se admitisse, ad argumentandum tantum, que não houve revogação da legislação anterior, que dispunha sobre a tributação dos produtos industrializados à alíquota zero, a função predominantemente extrafiscal do IPI, justificaria a possibilidade de fixar-se as alíquotas do IPI ainda em 18%, mesmo em tendo se encerrado a multicitada "política de preço nacional unificado", haja vista que o art. 2º da Lei 8.393/91 não definiu de maneira taxativa a alíquota incidente, senão que previu o percentual máximo que poderia ser fixada, atendendo a regra constitucional em prol das necessidades do Estado.*

*[...]*

*Destarte, o Poder Judiciário não pode intervir na política fiscal compreendida na esfera discricionária do Poder Executivo, assegurada constitucionalmente em benefício do interesse nacional, posto que a isso equivaleria romper o princípio maior da harmonia dos poderes, pilar da Federação e do Estado Democrático de Direito.*

*Por esses fundamentos, CONHEÇO do recurso, mas NEGO PROVIMENTO." (REsp 437.666/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 19/05/2003)*



RE 592145 / SP

**3) Ausência de violação aos arts. 151, I, 150, II, e 145, §1º, da Constituição Federal, pela isenção concedida pela Lei nº 8.393/91 às saídas ocorridas na área de atuação da SUDAM, da SUDENE, e às saídas ocorridas no RJ e no ES.**

Por fim, a última questão aduzida pela recorrente em seu apelo especial diz respeito à suposta violação ao art. 151, II, da Constituição, pela concessão de isenção integral do IPI às operações ocorridas nas regiões NO e NE, bem como de isenção parcial do imposto em relação às operações ocorridas nos Estados do RJ e do ES, da qual resultariam também as alegadas violações ao art. 150, II e 145, § 1º (Isonomia e Capacidade Contributiva).

Vejamos o que diz o referido dispositivo:

“Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;**” (Grifos aditados)

Com efeito, a própria parte final do art. 151, I, da CRFB/88 excepciona ao princípio da uniformidade da tributação os incentivos fiscais destinados à promoção do desenvolvimento sócio-econômico das diferentes regiões. Nesse aspecto, deve-se interpretar o referido dispositivo como um reconhecimento de que existem áreas geográficas no país que se distinguem entre si em termos econômicos e sociais, o que, à luz do postulado da Isonomia, impõe um tratamento diferenciado por parte da legislação, com vistas à redução dessas desigualdades.

Esse mandamento, ademais, não se restringe à diferenciação entre as “regiões” propriamente ditas, de modo a permitir apenas distinções entre Estados integrantes das regiões Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Centro-

**RE 592145 / SP**

oeste. Na verdade, quando a Constituição se refere a “regiões” está também autorizando o tratamento diferenciado entre Estados que, embora integrem a mesma região, possuem peculiaridades geográficas, sociais e/ou econômicas, que impedem a sua comparação.

Esse foi justamente o entendimento esposado pelo Min. Cesar Peluzo – e acompanhado pela Primeira Turma à unanimidade, inclusive – no julgamento dos embargos de declaração no AI 515.168-AgR, supramencionado, e cujo trecho do voto segue transcrito abaixo:

“Não encontro inconstitucionalidade na distinção criada entre os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro em relação aos demais Estados da Região Sudeste.

Na exceção posta no art. 151, I, in fine, da Constituição da República, que “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”, **o termo “regiões” não pode interpretar-se em acepção tão estrita que denote apenas o Sul, Sudeste, Centro Oeste, Nordeste e Norte, porque dentro destas mesmas regiões existem outras áreas geográficas que se distinguem entre si em termos econômicos e sociais.**

**Embora gozem do mesmo status político-representativo na estrutura da federação, não há como nem por onde equiparar os Estados de São Paulo e de Minas Gerais ao Rio de Janeiro e Espírito Santo, em termos de produção de açúcar.**

**A localização em si, enquanto critério de discriminação tributária, guarda correlação com a necessidade de tratamento legislativo distinto, tendente a estimular produção de açúcar de cana nas regiões beneficiadas, razão por que não se lhe descobre ofensa à isonomia (art. 150, II, da CF/88), nem à uniformidade da tributação (art. 151, I).**

Esse é, aliás, o entendimento desta Primeira Turma, conforme se colhe à ementa do RE nº 344.331/PR (Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ 14.03.2003):

‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE.

**RE 592145 / SP**

1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação.

2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a "concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país".

3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR.

4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026).

5. Recurso extraordinário não conhecido.'

**A título de comparação, em matéria de ICMS, por exemplo, o Estado do Espírito Santo recebe tratamento diferenciado, consoante se vê à Resolução nº 22, de 19.05.89, do Senado Federal, que fixou a alíquota de 12% (doze por cento) para as operações interestaduais sujeitas àquele imposto (art. 1º, caput), mas ressalvou a aplicação da alíquota de 7% (sete por cento) para as operações nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo (art. 1º, § único). As normas são válidas.**" (Grifos aditados)

Da análise dos motivos para a inclusão e manutenção das emendas parlamentares que culminaram com a inclusão dos Estados do RJ e do ES no parágrafo único do art. 2º, da lei nº 8.393/91, para fins de autorizar o Poder Executivo a reduzir em até 50% a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar decorrente de saídas ocorridas nos respectivos Estados para o mercado interno, observa-se que a intenção do legislador foi justamente a de permitir o desenvolvimento da região canavieira capixaba e fluminense, cuja produção não se compara a dos Estados de Minas Gerais e São Paulo. São Paulo, por exemplo, por fatores topográficos, de

**RE 592145 / SP**

composição do solo, luminosidade e precipitação pluviométrica, é considerado, na própria 'Exposição de Motivos' do Projeto de Lei nº 2.158/91, como a melhor região canavieira do mundo.

Justamente por isso é que os Estados do RJ e ES recebiam subsídios para a equalização de custos de produção de açúcar de cana, em consonância com os objetivos da política de preço nacional equalizador do açúcar e do álcool, antes da entrada em vigor da Lei nº 8.393/91, que, ao extinguir os referidos subsídios e a contribuição para o Instituto do Açúcar e do Álcool – IAA, aumentando a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar de cana, paralelamente, trouxe as referidas isenções mencionadas pelo art. 2º.

Tais fatos só corroboram a conclusão no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário analisar as razões extrafiscais integrantes da política de equalização nacional do preço do açúcar que motivaram a majoração da alíquota do IPI relativa ao açúcar de cana, bem como as isenções concedidas às operações de saída ocorridas em determinadas regiões e no RJ e ES, tendo em vista constituírem discricionariedade do Poder Executivo, no desenvolvimento de sua política fiscal e econômica.

*Ex positis*, voto no sentido de acompanhar o Eminentíssimo Relator, a fim de conhecer apenas em parte o recurso extraordinário do contribuinte e, na parte conhecida, desprovê-lo integralmente.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, eu principio elogiando as excelentes sustentações orais que foram feitas da tribuna. Peço vênias aos recorrentes para acompanhar integralmente o voto do eminente Ministro-Relator, Marco Aurélio.

Eu observo, Senhora Presidente, e vou falar rapidamente, que a Casa, o Supremo Tribunal Federal, tem uma longa jurisprudência no sentido de considerar constitucional o art. 2º da Lei 8.393/1991. Há um voto muito importante - cronologicamente, início por este, porque foi o primeiro, a meu ver -, relatado pela Ministra Ellen Gracie, em 11 de fevereiro de 2003, em que Sua Excelência assenta, em um dos tópicos da ementa, que a Constituição, na parte final do art. 151, admite:

"A concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País [...]".

E o mais importante:

"[...] A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário".

Depois, cronologicamente, em 2005, o Ministro Cezar Peluso, nos Embargos Declaratórios no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 515.168, assenta também a constitucionalidade desse dispositivo e ressalta o aspecto extrafiscal dessa forma de agir da União.

O Ministro Luís Roberto Barroso, bem mais tarde - eu salto uma sequência de decisões nesse sentido -, a meu ver, também em sua ementa, no Recurso Extraordinário com Agravo 1.006.340/SP, estabelece o seguinte:

"O elemento discriminador utilizado pelo legislador na Lei nº 8.393/91, envolvendo diferentes áreas e Estados da



RE 592145 / SP

Federação, guarda correlação lógica com o propósito buscado, qual seja, garantir o equilíbrio entre aqueles que se distinguem no desenvolvimento socioeconômico".

Aí, continua Sua Excelência, na linha, inclusive, da jurisprudência da Casa:

"O juízo de essencialidade relacionado ao produto cabe ao legislador. Assume, desse modo, caráter discricionário" - importante isso - "que não pode ser alterado pela livre vontade do julgador sem demonstração de desobediência à Constituição, à legislação ou ao próprio princípio da razoabilidade [...]".

Eu concordo plenamente com isso.

Cito também aqui um precedente mais recente do Ministro Dias Toffoli, que faz uma resenha histórica, mostrando exatamente essa evolução, sempre nesse sentido, de dizer que é uma decisão discricionária.

E aí agradeço a referência feita da tribuna a um voto meu no Recurso Extraordinário 634.457/RJ, em um Agravo Regimental, em que, na linha do que foi dito pelo Ministro Barroso, assento, não obstante essa ampla discricionariedade do legislador, é possível, sim, em certas hipóteses, quando há uma ofensa ao princípio da razoabilidade ou a outros postulados constitucionais, uma intervenção do Judiciário. E, nesse Agravo no Recurso Extraordinário, tratava-se de uma fixação de uma alíquota do ICMS sobre energia elétrica. Eu dizia, então, que:

"Não obstante a possibilidade de instituição de alíquotas diferenciadas, tem-se que a capacidade tributária do contribuinte impõe a observância do princípio da seletividade como medida obrigatória, evitando-se, mediante a aferição feita pelo método da comparação, a incidência de alíquotas exorbitantes em serviços essenciais".

Mas aí faço um *distinguishing* com este caso que nós estamos julgando e aquele sobre o qual eu me pronunciei. Então, eu dizia que, no caso em exame - que se tratava de energia elétrica:

"[...] o órgão especial do Tribunal de origem declarou inconstitucionalidade da legislação estadual que fixou em 25%



**RE 592145 / SP**

a alíquota sobre os serviços de energia elétrica e de telecomunicações – serviços essenciais – porque o legislador ordinário não teria observado os princípios da essencialidade e da seletividade, haja vista que estipulou alíquotas menores para produtos supérfluos estipulou alíquotas menores".

Naquela ocasião, naquele caso que examinei, havia um descompasso evidente entre aquilo que foi estabelecido pelo legislador e os princípios que deveriam ser compulsoriamente observados em face da Constituição Federal. Mas, neste caso, acho que o voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, bem demonstrou que se está no plano da extrafiscalidade ou da parafiscalidade, e o legislador se houve exatamente dentro dos parâmetros constitucionais, sem exorbitar dos princípios que se encontram ínsitos na Carta Magna.

Acompanho o Relator, desprovendo o recurso.



05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Acompanho, *integralmente*, o voto do eminente Ministro Relator.

**É o meu voto.**



05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO

VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**  
Acompanho o Ministro-Relator no sentido de conhecer parcialmente e, na parte conhecida, negar provimento ao recurso.

Há longa jurisprudência do Supremo sobre essa matéria, há primorosos votos específicos. Cito, Ministro Celso de Mello, por exemplo, em meu voto escrito, que tem extensa análise sobre a *ratio* subjacente a este tratamento normativo dado no caso específico do artigo 2º da Lei nº 8.393. Filiei-me exatamente a esta corrente em algumas decisões sobre a matéria. Por isso, também estou acompanhando, com as vênias da compreensão em contrário.



05/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO

VOTO

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):**

1. Em 9.5.2008, este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional tratada no Recurso extraordinário n. 567.948, no qual se discute a *"majoração da alíquota do IPI para o açúcar"*.

Em 27.7.2001, o Ministro-relator determinou a substituição do paradigma de repercussão geral pelo presente processo.

2. Na origem, foi impetrado mandado de segurança contra delegado da Receita Federal do Brasil objetivando o não pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados em relação às saídas de açúcar das safras dos anos de 1996/1997 e 1997/1998, realizadas desde janeiro de 1997.

3. No acórdão recorrido, afirmou-se que *"deve-se observar uma regra geral, que não admite distinções entre as pessoas jurídicas de direito público mencionadas, fazendo cumprir o princípio da isonomia; e de outro lado uma regra específica, que admite tratamento diferenciado visando justamente promover o equilíbrio entre regiões que possuem dados característicos peculiares"*.

Diante disso, concluiu que *"o elemento discriminador utilizado pelo legislador na Lei 8.393/91, envolvendo diferentes áreas e Estados da Federação, guarda correlação lógica com o propósito buscado, qual seja, garantir o equilíbrio entre aqueles que se distinguem no desenvolvimento sócio-econômico"*, acrescentando que *"o juízo de essencialidade relacionado ao produto cabe ao legislador. Assume, desse modo, caráter discricionário que não pode ser alterado pela livre vontade do julgador sem demonstração de desobediência à Constituição, à legislação ou ao próprio princípio da razoabilidade, razão pela qual, a fixação de alíquotas em função de política nacional de preços não pode ser*

**RE 592145 / SP**

*obstada pelo Judiciário".*

4. O Recorrente alega: 1) ofensa aos arts. 149 e 153, IV, uma vez que *"o sistema constitucional pátrio não admite a utilização do IPI com o único propósito de substituir, para a mesma finalidade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico"*; 2) ofensa aos arts. 153, § 3º, I, uma vez que *"o IPI tem de ser, necessariamente, seletivo em função da essencialidade do produto (...), não pode ter suas alíquotas alteradas sem considerar tal critério (a essencialidade)"* e que *"no caso concreto, o produto é açúcar, alimento indispensável da população e que desde o Decreto-Lei nº 399/38, até hoje vigente, integra a cesta básica"*; 3) que *"a exigência de IPI a alíquotas diferenciadas para as operações realizadas na Região Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo e áreas da Sudene e Sudam, fere o princípio da uniformidade consagrado no artigo 151, inciso I, da Constituição Federal"*; 4) ofensa aos arts. 150, II e 145, § 1º, dado que *"o critério de discriminação foi fixado em função do local onde se encontra o produtor, não havendo qualquer vínculo que obrigue que consumo do produto beneficiado pela isenção ou alíquota reduzida ocorra na mesma região, razão pela qual a exigência em questão viola o princípio da isonomia"*; 5) *"a concessão de crédito presumido no bojo da Lei nº 9.532/97 desatendeu à determinação constante do § 6º do art. 150 da CF-88, no sentido de que tal somente possa dar-se por lei específica"*.

5. Em contrarrazões, a União alega que *"trata-se de questão afeta à política econômica e reservada ao poder discricionário do legislador, e portanto, excluída do crivo do Judiciário"*.

Afirma, ainda, que *"o princípio da seletividade em função da essencialidade do produto não implica, em absoluto, isenção do IPI. Significa apenas que terá alíquota menor que a fixada para produtos supérfluos, prevalecendo aquela que o legislador, no seu juízo político, estabelecer"*.

6. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovemento do recurso extraordinário, nos termos da seguinte ementa:

*"Recurso extraordinário. Tributário. IPI. Açúcar. Alegação de*



RE 592145 / SP

*inconstitucionalidade das Leis 8.393/91 e 9.532/97, e Decretos 420/92 e 2.092/96. Desvio de finalidade, lesão à seletividade e essencialidade e ausência de lei específica. Inexistência. Parecer pelo desprovimento do recurso”.*

7. A contrariedade aos arts. 149 e 150, § 6º, da Constituição da República não foi objeto de debate e decisão prévios no Tribunal de origem, tampouco os embargos de declaração opostos o foram com a finalidade de comprovar ter havido, no momento processual próprio, o prequestionamento. Incidem na espécie as Súmulas ns. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

8. O Decreto n. 97.410/1988 aprovou a primeira Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) editada sob a vigência da Constituição de 1988, atribuindo alíquota zero ao açúcar de cana.

O art. 1º da Lei n. 8.393/1991 extinguiu a contribuição sobre as saídas de açúcar de cana (Decreto-Lei n. 308/1967) e os subsídios de equalização de custos de produção de açúcar de cana, objeto da Política de Preço Nacional Equalizador Açúcar e Alcool.

O art. 2º desse diploma legal estabeleceu, em contrapartida, alíquota máxima de 18% (dezoito por cento) para o IPI incidente sobre a saída de açúcar de cana, assegurando isenção para as saídas ocorridas nas áreas de atuação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia).

O parágrafo único desse mesmo dispositivo previu ainda, em relação aos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, a possibilidade de o Poder Executivo reduzir em até 50% (cinquenta por cento) a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar nas saídas para o mercado interno. Transcrevo a redação do dispositivo legal em comento:

*“Art. 2º Enquanto persistir a política de preço nacional*

**RE 592145 / SP**

*unificado de açúcar de cana, a alíquota máxima do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre a saída desse produto será de dezoito por cento, assegurada isenção para as saídas ocorridas na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM.*

*Parágrafo único. Para os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, é o Poder Executivo autorizado a reduzir em até cinquenta por cento a alíquota do IPI incidente sobre o açúcar nas saídas para o mercado interno”.*

O Decreto n. 420/1992 elevou para 18% (dezoito por cento) as alíquotas do IPI incidente sobre o açúcar de cana. Também inseriu, na Tabela de incidência de IPI, Nota Complementar redutora de 50% (cinquenta por cento) das alíquotas do tributo incidente sobre esses mesmos produtos, quando produzidos “*por estabelecimentos industriais localizados nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro*”.

O Decreto n. 2.092/1996, pelo qual aprovada nova Tabela de Incidência do IPI, manteve a tributação do açúcar à alíquota de 18% (dezoito por cento).

A Lei n. 9.532/1997 revogou o art. 2º da Lei n. 8.393/1991, retirando do ordenamento jurídico a previsão de alíquota máxima de 18% para o IPI incidente sobre as saídas de açúcar de cana. Estabeleceu crédito presumido aos produtores de açúcar de cana localizados nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e da região Norte e Nordeste, benefício posteriormente revogado pela Lei n. 9.779/1999:

*“Art. 42. Os estabelecimentos produtores de açúcar de cana, localizados nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo e em estados das regiões Norte e Nordeste, terão direito a crédito presumido, calculado com base em percentual, fixado pelo Poder Executivo em virtude do diferencial de custo da cana-de-açúcar entre as regiões produtoras do País, a ser aplicado sobre o valor do produto saído do estabelecimento e compensado com o IPI devido nas saídas de açúcar.*



RE 592145 / SP

*Parágrafo único. A utilização de crédito presumido, calculado em desacordo com a legislação, configura redução indevida do IPI, sujeitando o infrator às penalidades previstas na legislação aplicável”.*

9. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 344.331 (Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.3.2003), no qual se postulava a extensão de benefícios fiscais concedidos aos produtores de açúcar das regiões Norte e Nordeste, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal decidiu serem constitucionais as alíquotas fixadas pela Lei n. 8.393/1991 e pelo Decreto n. 2.501/1998. O voto condutor desse acórdão fundou-se nos seguintes argumentos:

a) os incentivos fiscais combatidos foram concedidos de forma abstrata, genérica, impessoal e com fundamento na Lei n. 8.393/1991 e no Decreto n. 2.591/1998, preenchendo os requisitos formais para sua implementação;

b) a Constituição da República admite, em seu art. 151, inc. I, a concessão de incentivos fiscais destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diversas regiões do país;

c) a concessão de isenção é ato discricionário do Poder Executivo, por meio do qual, *“fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais, sociais e econômicas, utilizando o caráter extrafiscal que pode ser atribuído aos tributos”*;

d) não é possível ao Poder Judiciário, com base no princípio da isonomia, estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei.

10. A constitucionalidade da exação, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.393/1991 e pelo Decreto n. 420/1992 também deve ser afirmada neste caso.

Não procede o argumento de ofensa ao art. 151, inc. I, da Constituição, norma consubstanciadora do princípio da uniformidade



RE 592145 / SP

geográfica. A disposição constitucional admite expressamente “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”.

Na apreciação dos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 515.168 (Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 21.10.2005), o Ministro Cezar Peluso justificou o tratamento diferenciado conferido em benefício dos produtores localizados nos Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro ao comparar a produção de açúcar nesses estados com aquela dos Estados de São Paulo e Minas Gerais:

*“3.1. Não encontro inconstitucionalidade na distinção criada entre os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro em relação aos demais Estados da Região Sudeste.*

*Na exceção posta no art. 151, I, in fine, da Constituição da República, que admite “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”, o termo “regiões” não pode interpretar-se em acepção tão estrita que denote apenas o Sul, Sudeste, Centro Oeste, Nordeste e Norte, porque dentro destas mesmas regiões existem outras áreas geográficas que se distinguem entre si em termos econômicos e sociais.*

*Embora gozem do mesmo status político-representativo na estrutura da federação, não há como nem por onde equiparar os Estados de São Paulo e de Minas Gerais ao Rio de Janeiro e Espírito Santo, em termos de produção de açúcar.*

*A localização em si, enquanto critério de discriminação tributária, guarda correlação com a necessidade de tratamento legislativo distinto, tendente a estimular produção de açúcar de cana nas regiões beneficiadas, razão por que não se lhe descobre ofensa à isonomia (art. 150, II, da CF/88), nem à uniformidade da tributação (art. 151, I)”.*

No Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 360.461 (Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.3.2008), o Ministro Celso de Mello também destacou a finalidade extrafiscal da

**RE 592145 / SP**

isenção concedida pelo art. 2º da Lei n. 8.393/1991, a qual visava à concretização objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil veiculados no art. 3º, incs. II e III, da Constituição. Colho, do voto do Ministro-relator:

*“Tenho por inacolhível a pretensão recursal deduzida pela parte agravante, eis que o critério de ordem espacial adotado pelo legislador para justificar a outorga da isenção tributária em exame apoiou-se, para efeito de sua concessão, em pressupostos lógicos e objetivos legitimadores do tratamento normativo diferenciado estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 8.393/91.*

*A “ratio” subjacente ao tratamento normativo estipulado pela Lei nº 8.393/91 (art. 2º), a partir dos próprios reflexos que projeta na área econômico-fiscal, evidencia que a delimitação de ordem espacial condicionante do acesso do contribuinte ao benefício legal da isenção tributária, em matéria de IPI sobre o açúcar de cana, foi estabelecida com o fim precípua de viabilizar a plena realização de objetivo estatal nitidamente qualificado pela nota da extrafiscalidade.*

*É que a mencionada isenção, tal como prevista no art. 2º da Lei nº 8.393/91, objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República, eis que, nesse sentido, a função extrafiscal do tributo atua como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais.*

*Na realidade, a disequiperaração operada pela norma legal em causa encontra o seu fundamento racional na necessidade de o Estado implementar políticas governamentais, cuja execução lhe incumbe efetivar nos estritos limites de sua competência constitucional.*

*Impõe-se registrar, neste ponto, que esse entendimento – que reconhece a legitimidade da utilização, pelo Estado, da extrafiscalidade como instrumento legítimo à efetivação de seus objetivos sociais – encontra apoio no magistério doutrinário de eminentes autores, tais como PAULO DE BARROS CARVALHO (“Curso de Direito Tributário”, p. 148/149, item n. 3, 4ª ed., 1991, Saraiva), KIYOSHI HARADA (“Direito Financeiro e Tributário”, p. 386, item n. 12.5.1, 6ª ed., 2000, Atlas), JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES (“Teoria Geral da Isenção Tributária”, p. 70/71, item n. VIII, 3ª ed., 2001, Malheiros), DANIELA RIBEIRO DE GUSMÃO (“Incentivos*



RE 592145 / SP

*Fiscais, Princípios da Igualdade e da Legalidade e Efeitos no Âmbito do ICMS”, p. 29/36, item n. 23, 2005, Lumen Juris), HELENILSON CUNHA PONTES (“O Princípio da Capacidade Contributiva e Extrafiscalidade: Uma Conciliação Possível e Necessária”, “in” Ordem Econômica e Social, p. 144/159, 152) e FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI (“Impostos: Extrafiscalidade e Não-Confisco”, p. 34/37, item n. 1.4, 2003, Juruá).*

*Vê-se, pois, que a isenção tributária em exame, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica, presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes, como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes.*

*A ausência de elementos arbitrários no conteúdo intrínseco da norma legal em causa evidencia que se respeitou, no processo de sua formal positividade jurídica, a exigência constitucional que impõe, ao Poder Público, a observância do princípio da igualdade na lei”.*

Conquanto esse julgamento tenha sido anulado para se aguardar o deslinde do presente caso (AI 360.461-AgR-ED, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 10.6.2011), observo que esse mesmo entendimento foi adotado pela Segunda Turma em precedentes que transitaram em julgado:

*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE.*

*1. O decreto n. 420/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas --- incentivo fiscal --- visando dar concreção ao preceito veiculado pelo artigo 3º da Constituição, ao objetivo da redução das desigualdades regionais e de desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I da Constituição.*

*2. A alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedente.*

*3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário,*



RE 592145 / SP

*fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes.*

*Agravo regimental a que se nega provimento". (AI 630.997-AgR, Relator Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 18.5.2007)*

*"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE.*

*1. O decreto n. 420/92 estabeleceu alíquotas diferenciadas --- incentivo fiscal --- visando dar concreção ao preceito veiculado pelo artigo 3º da Constituição, norma-objetivo que define a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Autoriza-o o art. 151, I, da Constituição.*

*2. A fixação da alíquota de 18% para o açúcar de cana não afronta o princípio da essencialidade. Precedentes.*

*3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes.*

*Agravo regimental a que se nega provimento". (RE 480.107-AgR, Relator Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 27.3.2009)*

11. Não se desconhece a doutrina no sentido da inviabilidade de se utilizarem as alíquotas do IPI para equalizar custos de produção de regiões distintas.

Ao contrário do que sustentam, no entanto, não há norma constitucional obstativa da utilização de alíquotas diferenciadas de IPI como forma de mitigar as desigualdades regionais existentes no país, mormente se a alíquota máxima fixada para o produto se encontra em consonância com o princípio da seletividade.

Ricardo Lobo Torres defende que a Constituição conferiu certo espaço de atuação ao legislador na gradação das alíquotas do IPI em

**RE 592145 / SP**

razão da essencialidade do produto, ante a inexistência de critérios objetivos para nortear essa atividade:

*“15. A TIPI, ao estruturar a escala de valoração da essencialidade dos bens, resulta sempre do trabalho discricionário do legislador. Não há indicações, no direito positivo, de critérios específicos para graduar a necessidade social dos produtos industrializados. Sendo o sub-princípio da seletividade em função da essencialidade vinculado ao princípio maior da capacidade contributiva, que, por seu turno, se subordina à ideia de justiça distributiva, segue-se que a sua concretização na norma jurídica se faz mediante os critérios jurídicos e éticos do legislador, que lhe abrem a possibilidade de valorar os dados políticos e econômicos da conjuntura social. Em suma, não existe nenhuma ‘regra de ouro’, clara e unívoca, aplicável à justiça tributária em matéria de impostos sobre o consumo” (TORRES, Ricardo Lobo. O IPI e o Princípio da Seletividade. In: Revista Dialética de Direito Tributário, n. 18, p. 94-102, mar. 1997, p. 98)*

12. Na espécie, a Lei n. 8.393/1991 estabeleceu, como alíquota máxima do IPI sobre o açúcar de cana, o montante de 18% (dezoito por cento). Esse percentual mostra-se razoável se levadas em consideração as alíquotas atribuídas, pelo Decreto n. 2.092/1996, a produtos considerados supérfluos, de luxo ou de uso danoso à saúde (ex.: pérolas naturais, tributadas à alíquota de 30%; revólveres e pistolas, tributados à alíquota de 45%; automóveis de corrida de cilindrada superior a 3.000 cm<sup>3</sup>, tributados à alíquota de 50%; iates, tributados à alíquota de 50%; isqueiros de bolso, a gás, recarregáveis, de metais preciosos, tributados à alíquota de 60%; cachaça e caninha, tributados à alíquota de 130%; cigarros não contendo tabaco, tributados à alíquota de 365,63%).

Ao julgar os Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 515.168 (Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 21.10.2005), o Ministro-relator consignou que o art. 2º da Lei n. 8.393/1991 não ofendia o princípio da seletividade, pois a alíquota por ele fixada era razoável, considerada a essencialidade do produto tributado. Destaco, do

**RE 592145 / SP**

voto do Ministro Cezar Peluso:

*“3.2. Quanto à ofensa à essencialidade (art. 153, § 3º, I, da Constituição da República), tampouco assiste razão às recorrentes.*

*O que pleiteiam é o reconhecimento de imunidade do açúcar de cana, coisa que não encontra amparo no texto constitucional. A seletividade do IPI, inscrita no art. 153, § 3º, I, da Constituição Federal, não se confunde com imunidade, de modo que os produtos podem ser tributados, desde que a tributação seja graduada em “função da essencialidade”. E fixação da alíquota máxima do IPI incidente sobre o açúcar de cana em 18% (dezoito por cento) não vulnera tal essencialidade.*

*Perante o caso do “cigarro contendo fumo (tabaco)”, classificado na Tabela do IPI sob o nº 2402.20.00 e que é tributado à alíquota de 330% (trezentos trinta por cento), segundo o Decreto nº 4.542/2002, vê-se logo que é razoável a alíquota máxima de 18% (dezoito por cento) para o açúcar de cana.*

*A essencialidade é termo fluido, impreciso, de textura aberta, cuja reconstituição semântica depende da cultura de cada intérprete, o que abre certa margem de discricionariedade ao Legislativo para lhe determinar o conteúdo e alcance, sem prejuízo do núcleo significativo mínimo, fora do qual a cláusula constitucional seria insultada, como sucederia, por exemplo, se fixada a alíquota em 50% (cinquenta por cento), o que não é o caso. Ademais, a alíquota de 18% (dezoito por cento) é máxima, donde pode o Executivo reduzi-la in concreto.*

*Não vislumbro, pois, ofensa ao art. 153, § 3º, I, da Constituição Federal”.*

A previsão da alíquota máxima de 18% (dezoito por cento) ao IPI incidente sobre o açúcar de cana não ofendeu o princípio da seletividade.

**13. Pelo exposto, conheço parcialmente do recurso extraordinário e, na parte conhecida, a ele nego provimento, fixando a seguinte tese, com repercussão geral: “é constitucional a alíquota de 18% do IPI incidente sobre a saída de açúcar da cana, bem como o tratamento tributário mais benéfico concedido, pelo art. 2º, caput e parágrafo único, da Lei 8.393/1991, aos produtores localizados nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro e nas**



**RE 592145 / SP**

*áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM”.*

É o meu voto.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A tese que proponho é a seguinte:

Surge constitucional, sob o ângulo do caráter seletivo, em função da essencialidade do produto e do tratamento isonômico, o artigo 2º da Lei nº 8.393/1991, a revelar alíquota máxima de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI de 18%, assegurada a isenção quanto aos contribuintes situados na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a autorização para redução de até 50% da alíquota, presentes contribuintes situados nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro.

Foi a matéria julgada.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO - A ementa do Ministro Marco Aurélio, que corresponde aos temas tratados por ele no voto, nem todas essas questões foram enfrentadas, ou pelo menos eu não enfrentei. De modo que eu ficaria com uma tese mais minimalista de afirmação da constitucionalidade da lei neste tratamento diferenciado. Pedindo vênias ao Ministro Marco Aurélio, acho que a tese reflete a análise que Sua Excelência fez da matéria, mas, em verdade, não reflete a análise que eu fiz.



**05/04/2017**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Se o Ministro Barroso me permite, eu gostaria de registrar que examinei todos esses aspectos na declaração de voto e, com as vênias do Ministro Barroso, acompanho integralmente a tese. Também fui convocado para o Eleitoral, peço licença a Vossa Excelência e aos pares e deixo a manifestação integralmente favorável à tese.



**05/04/2017**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu**  
acompanho o Ministro Barroso na tese minimalista.



**05/04/2017**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Também eu, Senhora Presidente, em meu voto, tangenciei essas teses abordadas, agora, na temática que o Ministro-Relator oferece à consideração do Plenário. Portanto, acompanho integralmente a proposta de Sua Excelência, pedindo vênias à divergência.



05/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145 SÃO PAULO**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Quanto à tese ora proposta, **peço vênia para acompanhar** o dissenso iniciado pelo eminente Ministro ROBERTO BARROSO.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Na tese, simplesmente digo que a lei atende ao princípio da essencialidade e ao princípio isonômico, matérias julgadas pelo Colegiado.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.145**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : USINA COLORADO - AÇÚCAR E ÁLCOOL OSWALDO RIBEIRO DE MENDOÇA LTDA

ADV.(A/S) : LUIS HENRIQUE DA COSTA PIRES (154280/SP)

ADV.(A/S) : HAMILTON DIAS DE SOUZA (020309/SP)

RECDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 080 da repercussão geral, conheceu parcialmente do recurso e, na parte conhecida, negou-lhe provimento. Em seguida, por maioria, o Tribunal fixou a seguinte tese de repercussão geral: "Surge constitucional, sob o ângulo do caráter seletivo, em função da essencialidade do produto e do tratamento isonômico, o artigo 2º da Lei nº 8.393/1991, a revelar alíquota máxima de Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI de 18%, assegurada isenção, quanto aos contribuintes situados na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e autorização para redução de até 50% da alíquota, presentes contribuintes situados nos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro", vencidos, na redação da tese, os Ministros Roberto Barroso, Alexandre de Moraes e Celso de Mello. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pela recorrente, Usina Colorado - Açúcar e Alcool Oswaldo Ribeiro de Mendonça Ltda, o Dr. Hamilton Dias de Souza; e, pela recorrida, União, a Dr<sup>a</sup>. Luciana Miranda Moreira, Procuradora da Fazenda Nacional. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.4.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário