IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO — MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA — ATO EXECUTIVO — CONSELHO DE POLÍTICA ADUANEIRA

— É lícita a majoração da alíquota do impôsto de exportação por ato do Conselho de Política Aduaneira, homologado pelo Ministro da Fazenda. (*)

— Interpretação do art. 141, § 34 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

B. F. Goodrich do Brasil S. A. — Produtos de Borracha *versus* União Federal
Recurso em mandado de segurança n.º 12.977 — Relator: Sr. Ministro VÍTOR NUNES LEAL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por

(*) N. DA RED.: No mesmo sentido, a decisão proferida no Rec. Mand. Seg. n.º 11.932, *in Diário da Justiça* de 18-6-64, pág. 321.

unanimidade de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, em 11 de março de 1964 — (data do julgamento). — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Vitor Nunes Leal*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — B. F. Goodrich do Brasil S. A. Produtos de Borracha, a propósito da importação de 83,141 kg de "carbono, negro de fumo de petróleo", impugnou, em mandado de segurança a validade da Resolução nº 108, de 11-8-1959, do Conselho de Política Aduaneira (*Diário Oficial*, de 29-8-1959/18.804), que desdobrou um dos itens da tarifa, aumentando a alíquota do impôsto de importação, em uma das partes, de 10 para 50%. A impetrante sustenta que os artigos 3º e 22 da Lei de Tarifas (Lei nº 3.244, de 1957), definidores da competência do Conselho, infringem o artigo 141, § 34, da Constituição.

A segurança foi deferida pelo Juiz da 1ª Vara da Fazenda Nacional de São Paulo, Dr. Heli Lopes Meireles (fls. 18), por ter havido violação daquele preceito constitucional e também do artigo 36, § 2º, que veda as delegações de poder.

O Tribunal Federal de Recursos, por sua 1ª Turma (fls. 242), relator o ilustre Ministro Henrique D'Ávila, reformou a sentença. Ficou a ementa com esta redação:

"As alíquotas do impôsto de importação fixadas pelo Conselho de Política Aduaneira são legítimas e encontram sua justificativa na variação das condições de fato que devem enfrentar."

A impetrante interpôs recurso ordinário (fls. 44) para o Supremo Tribunal. Em Memorial da recorrente, o Dr. Rafael Ribeiro da Luz assim resume a sua argumentação:

"I — Pode o Conselho de Política Aduaneira aumentar as alíquotas do impôsto de importação, fundado no artigo 22, letra *b*, combinado ao 3º, letras *a* ou *b* da Lei nº 3.244, de 1957? (ver legislação anexa).

A Recorrente afirma que tal possibilidade constitui *delegação de podêres*. Que, no caso, é proibida pelo artigo 141, § 34 da Constituição federal.

Êsse dispositivo criou em matéria tributária uma *ressalva constitucional de competência*, impedindo haja delegação legislativa fiscal. Reservou a competência de aumentar ou criar tributos estritamente ao poder legislativo.

O Congresso não pode abrir mão dessa competência, que lhe é privativa por fôrça da Constituição.

II — Nem se chama tal delegação de autorização legislativa. A autorização para existir depende da fixação pela lei dos critérios objetivos, das condições para o exercício da autorização.

No caso (ver letras *a* e *b* do artigo 3º) não há condições e os critérios são subjetivos, ficando ao talante da autoridade decidir se aumenta as alíquotas do impôsto.

Sem critérios objetivos, transferiu-se um arbítrio e, portanto, delegou-se um poder reservado ao legislador.

III — O Egrégio Supremo Tribunal tem repudiado tributo nôvo ou majoração de impôsto em desacôrdo com o art. 141, § 34 da Constituição. Como por exemplo no recurso extraordinário 54.194 (Ministro Luís Gallotti) caso taxa de água de Pernambuco. Ou no recurso ordinário 8.517 (Ministro Ribeiro da Costa) taxa de melhoramentos de portos."

Contra-arrazoou a União (fls. 51), e o Dr. Procurador-Geral da República, em caso semelhante a êste (RMS. 11.932), emitiu longo parecer contrário ao recurso do qual extraímos estas passagens:

"O princípio, que determinou a escolha do instrumento tarifário, decorreu

do fato de que as medidas anteriores, de ordem direta, aplicadas administrativamente, através de restrições quantitativas, manipulações cambiais, licenças de importação etc., impunham, pela própria espécie do instrumento, discriminações singulares e por setores, que resultaram em obstáculos ao melhor ordenamento da economia nacional.

O sistema anterior, para alcançar bom êxito, exigiria uma planificação global, quase centralizada, que não houve e é quase impossível, além de ensejar decisões pessoais e de autoridades, capazes de corrompê-lo com inteira boa-fé, por sua dificuldade inata.

Com a Lei nº 3.244, que dispõe sôbre a reforma da Tarifa das Alfândegas, todo o mecanismo e sistemática de contrôle do comércio exterior (para possibilitar muitas vêzes, o desenvolvimento da indústria e do comércio nacional), se transferiu para o nôvo diploma, "o qual assenta fundamentalmente no jôgo das alíquotas do impôsto, estabelecidas com grande flexibilidade"...

A flexibilidade legal, simples flexibilidade, e não ausência de norma legal impositiva ou proibida delegação de podêres, permite, em síntese:

a) dar atendimento à dinâmica do comércio exterior do Brasil, e aos imperativos do ritmo de seu desenvolvimento econômico, fatôres que impõem uma freqüente alteração na pauta de importação, substituído, como foi, o sistema de contrôle administrativo direto pela alterabilidade das alíquotas;

b) conjugar medidas de proteção com estímulo à importação de bens necessários ao desenvolvimento econômico do país, não produzidos internamente ou de produção insuficiente...

É a própria Lei nº 3.244, de 14 de agôsto de 1957, que quer aquilo que se exigiu ao recorrente, e nos têrmos em que foi exigido, sendo mero artifício de dialética trazer ao tablado das discussões os artigos 141, § 34, e art. 36, § 2º da Constituição federal.

... é a própria lei da Tarifa Alfandegária que cogitou, ao lado de alíquotas *ad valorem* iniciais, no caso dos autos (Capítulo 80, item 80-01, subitem 001), de 40%, também de outras alíquotas, posteriores por ela desde logo previstas, num querer direto, e não delegado, porque desde logo determinado à vista de determinados suportes fáticos, também desde logo previstos na norma legal (...).

Não delegou a Lei da Tarifa poder nenhum.

Quis, desde logo, prevendo hipóteses condicionantes, que construiu como suportes fáticos para atuação futura da alteração, a existência de uma alíquota atual e de outra alíquota posterior, que tarde vir, se realizadas as condições previstas no suporte fático.

Não se entregou a uma vontade futura, de outro órgão público, caso único em que se poderia vislumbrar uma delegação de podêres...

Só há, no caso, a vontade do legislador do art. 3º da Lei da Tarifa, que, ela só, prevê e fixa os suportes fáticos da substituição da alíquota inicial por outra alíquota posterior."

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes (Relator) — Alega a recorrente que estaria violado o art. 141, § 34, da Constituição:

"Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária..."

Entretanto, o dispositivo contém esta restrição expressa:

"... ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra".

Quando o constituinte fêz exceção explícita da tarifa aduaneira, òbviamente quis dar ampla liberdade ao legislador ordinário para defender e proteger a

produção nacional, tendo em vista as peculiaridades e vicissitudes do comércio externo, pois o instrumento mais eficaz, que se descobriu para êsse fim (a princípio, combatido pela Inglaterra livre-cambista, que depois recuou, por imposição da sua economia), é a tarifa alfandegária. E entre nós, êsse mecanismo de defesa cabe, legitimamente, na competência da União Federal, com fundamento nos seus podêres de criar tributos, de organizar a produção nacional e de regular o comércio externo (Constituição federal, artigos 15, 21 e 5º, XV, *c* e *k*).

Da tarifa alfandegária determinada diretamente na lei passou-se, muito naturalmente, à tarifa flexível, cuja fixação foi confiada ao ramo executivo do Govêrno. A complexidade e a celeridade do comércio externo e o incremento do seu poder perturbador ou destrutivo das economias nacionais, através de processos sutis ou da brutal agressão do *dumping*, impuseram a adoção de práticas defensivas de ação rápida, que muitas vêzes têm de ser preparadas sigilosamente para não serem fraudadas. Pela morosidade e publicidade da tramitação parlamentar, tornou-se ineficaz o procedimento puramente legislativo de defesa das economias nacionais.

O Brasil, como atraso em relação a outros países, teve de enveredar pelo mesmo caminho e nêle haveria de perseverar, quando deliberou acelerar o ritmo do seu desenvolvimento econômico, especialmente do seu processo de industrialização. Adotou, assim, a tarifa flexível, cuja variação está confiada ao Conselho de Política Aduaneira, "integrado por pessoas de ilibada reputação, com notórios conhecimentos em assuntos econômicos e financeiros", como exige o art. 24 da Lei nº 3.244.

Compete ao Conselho, nos têrmos do art. 22:

"*a*) determinar a equivalente específica da alíquota *ad valorem*, na forma do art. 2º;

b) modificar qualquer alíquota do impôsto, na forma do art. 3º;

c) estabelecer anulamento, a cota de aquisição de matéria-prima ou qualquer produto de bens e a correspondente isenção ou redução do impôsto, na forma do art. 4º;

d) estabelecer a pauta do valor mínimo, na forma do art. 9º;

e) atualizar a nomenclatura da Tarifa e nela introduzir correção;

f) conceder ou rever registro de similar."

O art. 22 está vinculado ao art. 3º, que assim dispõe:

"Art. 3º Poderá ser alterada dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota relativa a produto:

a) cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da Tarifa;

b) cuja produção interna fôr de interêsse fundamental estimular;

c) que haja obtido registro de similar;

d) de país que dificultar a exportação brasileira para seu mercado, ouvido prèviamente o Ministério das Relações Exteriores;

e) de país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação, de forma a frustrar os objetivos da Tarifa.

§ 1º Nas hipóteses dos itens *a*, *b* e *c*, a alteração da alíquota, em cada caso, não poderá ultrapassar, para mais ou para menos a 30% (trinta por cento) *ad valorem*."

Como se vê, ao contrário do que sustenta o ilustre advogado da recorrente, que realizou um excelente trabalho neste processo, o Conselho da Política Aduaneira não age arbitràriamente, ou sem limitações. Para reduzir ou elevar

a tarifa, está vinculado, nos têrmos da lei, as duas restrições fundamentais: ao mínimo e máximo de cada capítulo da tarifa e ainda à variação-limite, para mais ou para menos, de 30% *ad valorem*. A lei circunscreveu os seus podêres e predeterminou as circunstâncias de fato que condicionam o seu exercício.

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — V. Exa. não leu o § 2º do art. 3º.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Obrigado a V. Exa. pela lembrança. O § 2º assim dispõe:

"Na ocorrência de *dumping*, a alíquota poderá ser elevada até o limite capaz de neutralizá-lo."

Para combater o *dumping* não há limitações, porque o *dumping* é um ato de verdadeira guerra comercial. Seria impossível prever em que condições essa agressão será deflagrada e qual a medida da ação defensiva necessária para fazer frustrar os seus objetivos.

Prosseguindo na leitura do meu voto, pondero que a Lei de Tarifas, no art. 27, não confere ao Conselho podêres de deliberação exclusiva, nos casos do art. 22, porque sujeita as suas resoluções à homologação do Ministro da Fazenda. O Ministro da Fazenda, auxiliar direto do Chefe do Executivo, é quem dá eficácia e executoriedade às resoluções do Conselho, elevando ou reduzindo as tarifas.

Foi precisamente, repito, para facultar a adoção da tarifa flexível e a instituição de órgão da natureza do Conselho de Política Aduaneira, que o constituinte inscreveu, no artigo 141, § 34, da Constituição a ressalva a que já nos referimos.

Alega-se que êsse dispositivo contém dois princípios condicionantes da cobrança tributária — o da legalidade e o da anualidade — e que só o segundo foi dispensado para a tarifa aduaneira, ou seja, o princípio da prévia autorização orçamentária. O outro princípio, pelo qual, segundo essa interpretação, a tarifa teria de ser diretamente fixada na lei, não foi pôsto de lado, porque, do contrário, estaria violada outra norma constitucional (art. 36, § 2º), que veda as delegações de poder.

Admita-se, para argumentar, que a ressalva da tarifa aduaneira só se refere ao princípio da autorização orçamentária. Segue-se daí que o aumento da tarifa, nos têrmos em que o determina a Lei nº 3.244, de 1957, traduz delegação do poder legislativo? A resposta negativa se impõe.

Não nos poderíamos apoiar em melhor paradigma que o dos Estados Unidos, porque lá também vigora, no ensinamento dos seus maiores constitucionalistas, a vedação das delegações legislativas. E naquele país funciona normalmente, com atribuições que se comparam às do nosso Conselho de Política Aduaneira, a *United States Tariff Commission*, criada em 1916 e modificada por lei posteriores.

No ponto que nos interessa, assim se pronuncia George Bronz, em seu excelente estudo "The Tariff Commission as a Regulatory Agency", publicado na *Columbia Law Review*, 61-463 (março de 1961):

"Os dispositivos sôbre a *tarifa flexível*, contidos no Fordney-McCumber Tariff Act, de 1922, transformaram a *Tariff Commission* de um simples órgão de investigação (*fact-finding*) no que pode ser classificado de órgão normativo (*regulatory commission*). O fim colimado pela tarifa de 1922 foi comparar os custos de produção, interna e externamente, para equilibrar a concorrência no mercado americano. Mesmo os devotos desta teoria têm apreensões quanto à precisão de seus cálculos e quanto aos seus efeitos na alteração dos custos. A solução pretendida foi um nôvo processo de ajustamento das tarifas de modo a refletirem as alterações dos custos domésticos e estrangeiros, bem como melhores informações sôbre êles. As investigações necessárias foram

atribuídas à Comissão e podem ser iniciadas por solicitação do Presidente dos Estados Unidos por deliberação de qualquer das Casas do Congresso, a requerimento das partes interessadas, ou por iniciativa da própria Comissão. A Comissão não tem podêres para alterar, por si só, as tarifas: entretanto, representa ao Presidente dos Estados Unidos, e êste pode elevar ou reduzir a tributação, na medida necessária, dentro do limite de 50% para mais ou para menos da taxa estipulada na lei, vedada a transferência de qualquer mercadoria da lista de isenções para a lista tributada, ou vice-versa."

Essa lei de 1922 — acrescenta o autor — atribui ainda à *Tariff Commission* a atribuição de investigar práticas desleais no comércio importador e atos de discriminação, por países estrangeiros, contra o comércio dos Estados Unidos. Em ambos os casos, a Comissão faz recomendações cabendo a decisão ao Presidente da República.

A doutrina da lei de 1922 foi reiterada em lei de 1930 (Smoot-Hawley Tariff Act), e em 1934 o *Trade Agreements Act* deu grande estímulo ao tratamento do problema tarifário mediante acôrdos comerciais, excluindo da área de competência da Comissão, as mercadorias contempladas em tais acôrdos, que foram firmados em grande número. Entretanto, as mercadorias não abrangidas por essas negociações continuam sujeitas ao regime da tarifa flexível. Em uma das conclusões de seu documentado estudo, observa George Bronz: "A *Tariff Commission* continua a exercer uma função indispensável no campo do comércio internacional."

O autor — note-se — combate a doutrina econômica em que se baseou a criação da *Tariff Commission* e vê nas suas atribuições uma delegação de poder, mas informa, lealmente, que a unanimidade da Côrte Suprema repeliu essa pecha de inconstitucionalidade. "Esta delegação de podêres legislativos — diz êle — suscitou uma importante questão constitucional, no contexto da elaboração constitucional da década de 1920, a qual foi resolvida por decisão unânime da Côrte Suprema, que sustentou a *tarifa flexível.*" J. W. Hampton Jr. & Co. V. United States, 276 U. S. 394 (1928).

Aliás, a constitucionalidade do mecanismo de contrôle do comércio exterior foi objeto de diversas decisões da Côrte Suprema, em etapas sucessivas, que Edward S. Corwin reconstitui na sua obra monumental — *The Constitution of the United States of America — Analysis and Interpretation,* 1953.

A segunda lei votada pelo 1º Congresso — diz êle — foi uma Lei de Tarifas (1789), e a constitucionalidade da tarifa protecionista, depois de uma discussão que durou quase século e meio, veio a ser finalmente, afirmada pela decisão unânime da Côrte, há pouco referida, e da qual foi relator o *Chief Justice* William Howard Taft. Discutiu-se, ali, a finalidade parafiscal da tarifa, o que é hoje um lugar comum na ciência das finanças, porque sustentava o impugnante que o poder do Congresso de lançar impostos alfandegários se destinava a suprir o Tesouro, tinha caráter puramente fiscal e não podia objetivar resultados de outra natureza, para execução de uma política econômica.

Outros aspectos da regulamentação do comércio exterior, sobretudo a discriminação entre os produtos importáveis, já tinham sido objeto de decisão da Côrte, e Robert E. Cushman explica a demora do pronunciamento sôbre a tarifa protecionista, pela própria mecânica da organização judiciária norte-americana (*Prática Constitucional,* B. Aires, 1958, pág. 222).

Entretanto, quanto ao problema básico da delegação de poder, aqui suscitado em relação ao Conselho de Política Aduaneira, são mais antigas e numerosas as decisões da Côrte Suprema, sustentando doutrina plenamente aplicável e aplicada entre nós. Segundo Corwin, a Suprema Côrte, cedendo ao

senso comum e à imanente necessidade da coordenação governamental confirmou numerosas leis que outorgam, no seu conjunto, amplos podêres às agências administrativas e executivas (ob. cit., pág. 74). Citando exemplo, escreve êle (ob. cit., pág. 76):

"Em 1897 (a Côrte Suprema) manteve a competência do Comissário de Rendas Internas para designar as marcas, insignias e selos a serem afixados nos pacotes de margarina. Pouco tempo depois, deu validade a uma lei que determinava ao Secretário do Tesouro estabelecer os padrões mínimo de qualidade e pureza de chá importado pelos Estados Unidos. Aprovou a atribuição de competência a funcionários executivos ou administrativos para estabelecer critérios de utilização de reservas florestais; para permitir tolerâncias e variações razoáveis na marcação dos envólucros, destinada a designar o seu conteúdo; para designar marcas de fumo, tendo em vista o tipo de tabaco a ser obrigatòriamente empregado; para estabelecer prioridades em transporte durante um período de emergência; para estabelecer lista de preços de leite, ou de outras utilidades, ou de aluguel de habitações em tempo de guerra; para regular salários e preços na produção e distribuição de carvão de pedra; para instituir toque de alarma, em defesa dos recursos militares, em certas áreas, contra a espionagem e a sabotagem; para regular a admissão de coletores ou conservadores das Associações Federais de Economia e Empréstimos; para fixar quotas comerciáveis de fumo; para impor métodos de contabilidade aos transportadores engajados no comércio interestadual."

Duas teorias, diz Corwin, ambas enunciadas durante a presidência de Marshall, têm sido utilizadas para justificar tais resultados. A primeira — quanto à importância — consiste em que outro ramo do govêrno que não o legislativo pode ser habilitado a regular os pormenores, que uma lei deixou de disciplinar, como se decidiu no caso Wayman v. Southard, 10 Wheat (1825). Marshall que relatou êsse caso pioneiro, assim refutou a objeção da delegação de poder: "Não se pretenderá que aos tribunais de justiça, ou a quaisquer outros órgãos, possa o Congresso delegar podêres que são estrita e exclusivamente legislativos. Mas certamente pode o Congresso delegar podêres que o legislativo estaria perfeitamente em condições de exercer por si mesmo... Não se acha traçada com exatidão a linha que separa aquêles assuntos importantes, que devem ser inteiramente regulados pela própria lei, dos outros, de menor interêsse, em que pode ser emitido um provimento geral, dando-se aos que devem agir de acôrdo com êle, o poder de regular os pormenores (*to fill up the details*)."

Pela outra teoria — diz Corwin — "o Congresso pode legislar contingentemente, deixando a outros a tarefa de determinar os fatos capazes de pôr em execução a diretiva contida na lei (*the task of ascertaining the facts which bring its declared policy into operation*)". Essa doutrina foi desenvolvida no caso The Brig Aurora, 7 Cr. 382 (1813).

Êsse mesmo tema ressurgiu na questão da tarifa protecionista (ob. cit., pág. 73), e dêle tratou o *Chief Justice Taft*, com esta argumentação, transcrita no livro que vimos citando (pág. 73): "A conhecida máxima *delegata potestas non potest delegari*, aplicável ao direito legislado e ao direito comum, está bem compreendida e tem tido mais larga aplicação na construção das nossas Constituições federal e estaduais do que no direito privado. A Constituição federal e as Constituições dos Estados, neste país, dividem o poder governamental em três ramos... Não quer isto dizer que os três ramos não sejam partes coordenadas de um só govêrno e que cada um, na esfera das suas atribuições, não tenha de recorrer aos dois outros, desde que a ação reclamada não constitua uma invasão do campo de ação do outro ramo. A determinação do

que pode dar lugar a essa assistência de um a outro ramo do govêrno, bem como a extensão e a natureza dessa assistência, devem ser definidas de acôrdo com o senso comum e com as necessidades imanentes da coordenação governamental."

Expressivo dessa doutrina é o trecho de Charles Evans Hughes, transcrito por Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, I, pág. 409) e reproduzido nas informações do Conselho de Política Aduaneira: "Os princípios que dominam a delegação do poder legislativo são claros. A legislatura não pode delegar os seus podêres para fazer uma lei; mas pode fazer uma lei para delegar um poder com o objetivo de determinar um dado fato ou estado de coisas do qual a lei faz, ou tem a intenção de fazer depender a sua própria atuação. Contestar isto seria travar as rodas do govêrno. Há mais coisas sôbre as quais uma sábia e útil legislação deve repousar e que não podem ser conhecidas do Poder Legislativo; devem, pois ser buscadas e determinadas fora das Câmaras" (*La Constitution Americaine et la Guerre*, trad., 1918, pág. 15).

Esta mesma doutrina foi apoiada por êste Supremo Tribunal Federal, na questão do tabelamento de preços. No *Habeas Corpus* 30.355 (21-7-48), o saudoso Dr. Lúcio Bittencourt argüiu a inconstitucionalidade do Decreto-Lei 9.125, de 4-4-46, que regulou o contrôle dos preços das utilidades, confiando essa tarefa a um órgão administrativo, a Comissão Central de Preços, e o Supremo Tribunal concluiu pela constitucionalidade (*Revista Forense*, 137-522).

Nesse julgamento, o eminente Ministro Castro Nunes relembrou a doutrina norte-americana, pela qual "a legislatura não pode delegar o seu poder de fazer leis; mas pode fazer uma lei para delegar o poder de determinar algum fato ou estado de coisas aos quais a lei subordina ou tem a intenção de subordinar a sua atuação" (Finlay and Sanderson, *The American Executive Methode*, pág. 322). E acrescentou:

"Se a Constituição implícita ou explìcitamente, declara que o Poder Legislativo não pode delegar suas atribuições, lança uma proibição a ser observada em linha de princípio, sem excluir, todavia certas medidas a serem adotadas pelo órgão executor no tocante a fatos ou operações de natureza técnica, dos quais dependerá a incidência ou aplicação mesma da lei."

Êsse trecho do seu voto de relator foi reproduzido na ementa da *Revista Forense*, e o eminente Ministro Orosimbo Nonato, no mesmo julgamento, observou que a "aplicação rigorosa" do princípio da vedação das delegações legislativas "é tão difícil que ela jamais ocorreu". Recordou ainda que "os julgados antigos contornavam a dificuldade ampliando a extensão do conceito de regulamento". Veja-se, a êsse respeito, o repertório de José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal*, Rio, 1925.

Argumentou ainda o Sr. Ministro Orosimbo Nonato que o único "modo radical" de resolver êsse problema "seria proclamar a unidade do poder, solução extremista, adversa à liberdade, e que peca, como disse Rippert, por excessivamente lógica". A Constituição — prosseguiu êle — "permite ampla intervenção do poder estatal na ordem econômica", inclusive para reprimir "qualquer lucro ilícito, imodesto, exagerado", e não se poderia compreender que, um dos seus dispositivos tornasse inútil e ineficaz a pribição; por isso, acrescentou, "não pode a vedação das delegações impedir a repressão constitucional do lucro excessivo".

Apreciando, em outro caso, o mesmo problema, escreveu o eminente Ministro Lafayette de Andrada, com apoio do Tribunal (*Arquivo Judiciário*, 89-288):

"Uma das formas mais claras de intervenção no domínio econômico é jus-

tamente a fixação de preços, visando os altos propósitos da defesa social no campo da economia.

... O decreto de 1942 não é inconstitucional... o executivo pode tomar providências que completam aquelas de que foi incumbido: a fixação dos preços é uma delas."

Essa argumentação é de todo aplicável ao caso dos autos, onde não se pode invocar o art. 36, § 2º da Constituição, interpretado rigidamente, para impedir que a União exerça a sua competência constitucional de regular o comércio externo. Também não pode ser invocado para anular a tarifa que se tem revelado, nas circunstâncias atuais, medida realmente eficaz para proteção dos altos interêsses da economia nacional, não obstante a controvérsia teórica em que se afligem os economistas (Ver Milhail Manoilesco, *Teoria do Protecionismo e da Permuta Internacional*, São Paulo, 1931).

Mais recentemente, o Supremo Tribunal reafirmou a doutrina dêsses julgados, na questão do zoneamento urbano a propósito da Lei da Municipalidade de São Paulo, que deu ampla competência ao Prefeito, nessa matéria, observados os pressupostos estabelecidos na própria lei... (RE 51.972, de 17 de maio de 1962 — *Diário da Justiça*, de 25 de julho de 1963, pág. 404; embargos, *Diário da Justiça*, de 14 de novembro de 1963, pág. 1.165.) Ao ser julgado êsse processo, no Tribunal de Justiça de São Paulo, o ilustre Desembargador Bandeira de Melo proferiu notável voto sôbre o tema, que é inesgotável da delegação de poder.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O eminente Ministro Cândido Mota Filho estudou êsse problema com grande proficiência.

O Sr. Ministro Vitor Nunes (Relator) — S. Exa. foi o relator dos embargos, no caso a que me referi, e prestigiou com o seu saber e a sua autoridade, a decisão da 2ª Turma.

No memorial ontem distribuído o que foi transcrito no relatório citou o ilustre advogado dois precedentes. Um dêles (EMS, nº 8.517, de 18 de outubro de 1961) cuida da taxa de melhoramentos dos portos, que foi aumentada no curso do exercício financeiro. Tôda a discussão, ali consistiu em saber se o aumento era válido ou não. E o Tribunal, de acôrdo com o voto do eminente Ministro Hahnemann Guimarães, que se tornou doutrina vitoriosa entre nós e foi incorporada na *Súmula do Supremo Tribunal* nº 66 só admite o aumento anterior ao exercício em que se faz a cobrança; por isso, decidiu pela invalidade da cobrança, porque o aumento ocorrera depois de iniciado o exercício financeiro. Êste precedente portanto, não tem aplicação ao caso dos autos.

O outro caso (RE nº 54.194, de 14 de outubro de 1963) refere-se à natureza da taxa de água e esgotos de Pernambuco. A Primeira Turma proferiu a decisão citada e a Segunda deu solução diferente (RE nº 54.491, de 15 de outubro de 1963), não havendo ainda pronunciamento do Plenário. De qualquer modo, êsse caso também tem similitude com o presente. Como observa em aparte, o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, não havia ali a mínima referência à tarifa aduaneira.

Prestados êstes esclarecimentos, em homenagem à defesa da recorrente, prossigo na leitura do meu voto.

A mesma Lei de Tarifa, de acôrdo com precedente anteriormente indicado, não contém delegação de poder vedada pela Constituição. Como bem demonstrou o ilustre Procurador-Geral, os pressupostos de fato, que condicionam a ação do Conselho de Política Aduaneira, para que êle possa — e deva — com a aprovação ministerial, aumentar ou diminuir as tarifas, estão definidos na própria lei. É o que dispõe o artigo 3º, já transcrito no início dêste voto. Por êle se vê que todos os fatos suscetíveis de produzir a alteração da tarifa estão previstos na lei, que afirma o seu pro-

pósito de ver integralmente cumprida a política econômica definida na própria lei. Confiou-se ao Conselho de Política Aduaneira a incumbência de verificar a ocorrência dêsses fatos, vinculados a causas múltiplas e imprevisíveis, inclusive a decisões de governos estrangeiros. Em conseqüência dessa verificação, incumbe-lhe alterar a tarifa, pela forma determinada na lei, para que não sejam iludidos os propósitos do legislador.

Certamente, a apuração das circunstâncias de fato, pelo Conselho, não está sujeita a um procedimento contencioso, de feição judiciária, por contingência da própria matéria. Também nos Estados Unidos, essa crítica se faz à Comissão de Tarifas, mas ela defende, ardorosamente, o sigilo das suas investigações. Alega-se que êsse comportamento é contrário à cláusula *due process of law*. Mas, pela própria natureza do assunto, a Comissão considera absolutamente imprescindível não revelar parte dos dados por ela recolhidos, e protege, até, com a proibição legal de divulgar segredos de administração. Suponha-se, para figurar hipótese mais grave, um caso de *dumping* em preparo. Como divulgar o resultado das investigações antes de pôr em prática as medidas necessárias a prevenir a conspiração comercial? Os eminentes Ministros Hermes Lima e Evandro Lins, que ilustraram o Ministério das Relações Exteriores, sabem isso muito mais do que eu.

Concluindo meu voto, estou plenamente convencido de que não há nos arts. 3º e 22 da Lei de Tarifas delegação de poder, vedada pela Constituição, porque seria impossível ao Congresso desempenhar, ùltimamente, as atribuições do Conselho de Política Aduaneira. Essas atribuições, antes de terem podêres, no sentido discricionário do têrmo, são encargos impostos pelo legislador, para que se cumpram as suas diretrizes políticas, que, de outro modo, ficariam fraudadas.

Em complementação dêste voto, reporto-me a trabalhos publicados anteriormente (*Problemas de Direito Público* — 1960, págs. 57 e 92) e ao voto proferido no RE nº 51.972 (*Diário da Justiça*, de 25 de julho de 1963, pág. 404).

Tais são as razões por que, reconhecendo a constitucionalidade dos arts. 3º, 22 e 27 da Lei de Tarifas, nego provimento ao recurso. Mantenho, assim, a jurídica decisão do Tribunal Federal de Recursos, que está conforme à sua própria jurisprudência (Cfr. *Diário da Justiça* de 17 de junho de 1962 — 2 de abril de 1963 — 10 de abril de 1963 — 23 de abril de 1963 — 30 de abril de 1963 — 14 de agôsto de 1957), como documenta excelente estudo, que me foi apresentado pelo Sr. Altair de Oliveira, Assistente Jurídico do Conselho de Política Aduaneira. (Julgado junto ao Mandado de Segurança nº 12.994 — São Paulo.)

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Cândido de Oliveira Neto — Egrégio Tribunal. Tenho a oportunidade de informar aos eminentes Ministros que, atrás dêste processo, possìvelmente oitocentos recursos de mandado de segurança, ventilando as mesmas questões, serão sujeitos à apreciação do Egrégio Tribunal.

E devo, como Procurador-Geral da República, também, prestar uma informação de grande relevância: tôda política aduaneira federal, tão bem gizada na última Lei de Tarifas, assenta nesta variabilidade de alíquotas da base *ad valorem* dos impostos. Tôda a possibilidade de garantir a produção nacional na concorrência em relação à estrangeira e, também, de incrementar a produção nacional em relação aos produtos estrangeiros, assenta, fundamentalmente, nesta possibilidade de alteração das alíquotas.

É uma causa, realmente, de repercussão enorme, e estaria eu, de certo modo, emocionado, mais do que o usual,

na minha vibração normal, se não tivesse a certeza que o Egrégio Tribunal vai fazer a boa justiça e vai considerar, de fato, ao contrário do que pleiteou, tão brilhantemente, o eminente colega, que não há, no caso, absolutamente, nenhuma delegação de podêres.

Nos países mais democráticos do mundo, no presente momento, na América do Norte, na Inglaterra e na França — e, entre êles destaco, pela maior proximidade de sistema político, a América do Norte — há um mesmo princípio, de possibilidade de alteração das alíquotas dos impostos de importação.

Verificou-se, realmente, que era impossível predeterminar a lei, a existência de fatôres às vêzes episódicos, que mudam de mês a mês, e aguardar o país que a sua produção mereça proteção pela atividade legislativa. Ainda que essa atividade seja mais célere possível, através de dispensas de prazos para a tramitação das leis, em todo o caso, é uma atividade que nunca é tão célere quanto a própria vida.

E esta, Egrégio Tribunal, a situação. E, que se vê no caso dos autos

Data venia do meu eminente colega, que acaba de fazer a defesa de suas clientes, a matéria de fato, o suporte do fato, as questões de fato, foram de logo previstos pela lei. E foram, também, de logo previstos pela própria Lei de Tarifas aquêles outros fatos que poderiam acarretar a mudança, a alteração da alíquota *ad valorem*, inserindo-se — chamo bem a atenção do Tribunal para isso — inserindo-se o ato do Conselho de Política Aduaneira, ao cabo de contas, como um simples fato também querido em lei.

Nada sobrou, Egrégio Tribunal, em verdade, para uma vontade autônoma e só se poderia pensar em delegação legislativa, se houvesse um legislador que quisesse atribuir a outro querer aquilo que competia a êle querer. Não. Foi o legislador da Lei nº 3.244, que, de logo, definiu que possibilitava a alteração da alíquota, desde que os fatos fôssem verificados pelo Conselho de Política Aduaneira. E, por isso determinou, no art. 3º:

"Poderá ser alterada, dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota relativa a produto..."

E segue a especificação dos dados de fato, que poderia trazer aquela alteração que o próprio legislador, de logo, quis, porque é êle que o diz: "Poderá ser alterada" a alíquota, nos seguintes casos...

Meu eminente colega não foi, infelizmente, muito adequado ou muito exato, quando disse que não havia, sequer a fixação de um máximo e de um mínimo. Procurou S. Exa. desmoralizar êsse máximo e mínimo porque disse que variaria êle entre 2 e 150%.

Mas, não se trata, aqui, de quantidade. Trata-se de saber que o legislador fixou, de fato, um mínimo e um máximo. Não há um capítulo, da Lei de Tarifas, na sua parte de tabelas, em que não seja fixada, sempre, uma taxa mínima e uma taxa máxima.

E o legislador, então, neste art. 3º, permitiu que se fizesse a variação entre o mínimo e o máximo. E o fêz, Egrégio Tribunal, descrevendo motivos de fato, questões de fato, que possibilitariam a alteração da alíquota "cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da tarifa".

As leis atuais, é claro, não são como as Ordenações do Reino, que, ao lado da norma legal, de logo davam a sua fundamentação. Mas, as leis tôdas — porque tudo na vida se faz colimando uma finalidade. E ninguém pode negar esta finalidade, que foi fundamental na Lei de Tarifa, que, além de uma flexibilidade de mínimo e máximo das alíquotas, iria dar aquela proteção que merecia o país na sua competição com os exportadores estrangeiros.

De maneira que não é verdade seja difícil verificar que o nível tarifário venha a revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da alíquota. Será, talvez, questão árdua, mas a lei, prudentemente, criou o aferidor para estas questões de investigação maior, o Conselho de Política Aduaneira, que está, pela norma do art. 22, inserindo na série de fatos que a lei, de logo, cogitou como sendo capazes de alterar a alíquota. Porque diz o art. 22:

"Competirá privativamente ao Conselho:

...B — modificar qualquer alíquota do impôsto, na forma do art. 3º."

Basta esta ressalva, Egrégio Tribunal, do art. 22, para se ver que o Conselho de Política Aduaneira não tem uma vontade autônoma, não vai exercer uma delegação que lhe foi cometida pelo legislador, mas que pudesse ser acaso em sentido contrário ou fora do querido pelo legislador. Não. O Conselho tem um panorama predeterminado, porque vai atuar na forma, disse o art. 22, do próprio art. 3º da Lei de Tarifas. Esta forma do art. 3º da Lei de Tarifas nada mais é do que a descrição daqueles fatos — só fatos — que possam alterar, administrativamente, a alíquota fixada, desde logo, entre o máximo e o mínimo.

Não há, Egrégio Tribunal, nenhuma delegação, e devo dizer, que não estive surdo aos trabalhos do Conselho de Política Aduaneira, muito bem elaborados pelo meu eminente e jovem colega, Dr. Altamir de Oliveira, não estive surdo a essas dissemelhações entre delegações legislativas e autorizações.

Mas eu, que tenho, aqui, a subida honra de representar o Poder Executivo, ou melhor, de representar os interêsses da União, de que sou primeiro advogado, de logo disse, no final do meu parecer, que não havia, sequer, que distinguir e discutir entre diferenças de delegações legislativas e autorizações, se bem que sejam da mais alta ciência jurídica, hoje em dia.

Há que lembrar um trabalho de um juiz do Estado da Guanabara, Dr. Antônio Pereira Pinto, sôbre o assunto, mostrando como as autorizações legislativas, não podem e não devem ser enquadradas no capítulo das delegações legislativas.

Mas, não aceitei a discussão nesse plano. Vi que, pela perícia dos meus eminentes colegas, tão bem demonstrada neste momento, quiserem S. Exas. desvirtuar o assunto, tirá-lo do verdadeiro trabalho e entrar pelo fácil setor das delegações legislativas, em que haveriam de querer contrariar os interêsses da União. Mas, não se trata disso. Sou um velho advogado, acostumado a não me deixar escamotear o *thema decidendum*, e mostrei que de fato, não havia delegação legislativa; que o artigo 22 e o art. 3º da Lei de Tarifas determinam os fatos queridos pela lei, para que se possa alterar aquela prefixação inicial da tarifa, funcionando o Conselho de Política Aduaneira como mero aferidor.

É só isto, Egrégio Tribunal, o que tenho a dizer. Eu espero que, realmente, o Tribunal possa fazer justiça na sua augusta missão, nesta missão que todo dia me enche de admiração (realmente, homem um pouco já desabusado como eu, nos meus cabelos brancos, tenho o máximo orgulho de declarar, todo dia, o entusiasmo pela tarefa cada vez mais elevada do Supremo Tribunal Federal), espero como advogado da União, como advogado dos interêsses brasileiros, que não seja desamparada a produção nacional, que não seja desamparada a nossa atividade nacional na sua competição com os estrangeiros, só porque queira se transformar aquilo que é uma vontade do legislador, numa pretensa delegação de podêres. E, isso mesmo, sem querer relembrar que, naqueles países mais democráticos, como a América do Norte, a técnica da delegação de podêres, nestas questões tôdas é, hoje usadíssima.

Espero que êste recurso e todos que virão por aqui, terão, neste Egrégio Su-

premo Tribunal Federal, uma definição e um esclarecimento definitivo.

O Egrégio Tribunal Federal de Recursos, aqui, cumpriu, maravilhosamente, o seu dever. E espero que o Supremo Tribunal Federal traga para conhecimento do povo brasileiro, também a afirmação de que a União pode contar com seus juízes para a defesa do interêsse nacional.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, também estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, porque a tarifa alfandegária implica numa política legislativa e não cabe ao Poder Judiciário substituir política ideada, proposta e concretizada em lei pelo Poder Legislativo.

Por outro lado, haveria dois sistemas: o da rigidez e o da flexibilidade. Mas o que o recorrente quer é que se substitua o atual sistema de flexibilidade pelo sistema da rigidez. Em face, porém, do dinamismo do comércio internacional, é impossível que isto aconteça em qualquer país, hoje, pois é indispensável, um instrumento capaz de fazer face às mudanças que são às vêzes bruscas e violentas do próprio comércio internacional.

A flexibilidade como muito bem demonstrou, no seu brilhante voto, o Ministro Vítor Nunes Leal, a flexibilidade não fêz tábua rasa dos limites mínimos e máximos.

A flexibilidade não deu ao Conselho da Política Aduaneira aquêle arbítrio subjetivo a que se referiu o eminente advogado. O Sr. Ministro Relator mostrou que essa flexibilidade está limitada em cada capítulo da tarifa e está limitada ainda pelos arts. 22 e 3º da própria Lei de Tarifas.

Eu estou de pleno acôrdo com o brilhante e exaustivo voto do eminente Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, desejaria apenas sublinhar aquilo que já foi dito pelo Ministro Relator, que é a lição que eu referi aqui, acompanhando o voto de V. Exa., como relator, quando tive a honra de ter sido prestigiado pelo substancioso voto do Ministro Gonçalves de Oliveira. Dizia respeito ao *caput* do art. 4º e não se referia exatamente à questão condizente com as tarifas. De modo que a invocação dêsse julgado foi abolutamente impertinente a êste caso o que não passou despercebido ao brilhante advogado que ocupou a tribuna, tanto assim que o ponto em que êle insistiu é que havia, na espécie, delegação de podêres. Mas delegação não houve e o Dr. Procurador-Geral da República demonstrou exuberantemente e o ilustre Relator dêste processo, no brilhante voto com que acaba de aumentar o brilho dos Anais desta Casa — e eu o digo sem fazer o menor favor a S. Exa. — voto completo, minucioso e ilustrado, deixou perfeitamente demonstrado que não havia arbítrio, porque se tratava de uma tarifa variável e variação limitada pelo máximo de cada capítulo.

Mas, ainda preferiria mudar essa expressão: em vez de falar de "tarifa variável" ou de "tarifa flexível", como disse o eminente Ministro Vítor Nunes, em países de condições econômicas tão frágeis como a nossa, eu preferia falar em "tarifa defensiva" e não era possível que o Executivo apelasse em cada caso para o Legislativo para obter uma nova lei de tarifas e enquanto isso os especuladores do poder econômico internacional reduziriam a nossa economia a zero, até que o Congresso nos têrmos rígidos do seu Regimento, votasse nova lei de tarifas.

E prevendo essas coisas que o Legislativo armou o Executivo de podêres, que são expressos e delimitados.

Estou de pleno acôrdo com o eminente Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, à unanimidade.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Vítor Nunes Leal.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho e Hahnemann Guimarães.

Licenciado o Exmo. Sr. Ministro A. C. Lafayette de Andrada.

Ausente justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.