IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO — TARIFA LIVRE — FIXAÇÃO DE ALÍQUOTA

— O Conselho de Política Aduaneira pode aumentar a alíquota quando não haja isenção fiscal, mas simples referência a zero na pauta aduaneira.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Dieselmotor e Tratores Fiat S.A. e outros *versus* União Federal

Recurso de mandado de segurança n.º 18.191 — Relator: Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, 21 de agôsto de 1968. — *Evandro Lins e Silva*, Presidente. — *Temístocles Cavalcânti*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — 1. Os Recorrentes impetraram segurança para se exonerarem do pagamento da alíquota de 30%, estabelecida pela Resolução n.º 314-64, do Conselho de Política Aduaneira, na importação de tratores agrícolas de rodas, alegando que se tratava de produtos livres de tributo na Tarifa Alfandegária (XVII, cap. 87, item 87-01). O Dr. Juiz, após explanação doutrinária em tôrno do conceito de "livre", "isento" e "imune" conclui por denegar a segurança pleiteada (fôlhas 48-50).

2. O eg. Tribunal Federal de Recursos confirmou a r. sentença pelo v. acórdão de fls. 72, cuja ementa diz:

"Impôsto de importação — Alíquotas variáveis sôbre que versa o art. 3.º da Lei número 3.244, de 1957 — Sua cobrança na proporção determinada pelo Conselho de Política Aduaneira e desde que não transpostos os limites rígidos, constantes do mesmo diploma, nada tem de infringentes o § 2.º do art. 36, ou § 34 do art. 141 da Constituição federal".

3. Recorrem ordinàriamente as firmas importadoras (fls. 74-6), reiterando os argumentos da inicial, que são refutados pelas razões de fls. 78-81, em que se invocam precedentes desta Côrte que teriam sido proferidos no mesmo sentido do acórdão impugnado (recurso de mandado de segurança n.º 13.947, Rel., Em. Ministro Prado Kelly, e 14.258, Rel., Em. Ministro Vilas Boas).

4. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República (fls. 86) pela confirmação da decisão recorrida.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — I. O caso a meu ver, assume relevância nacional. Presumo que deve haver muitos outros, embora não encontrasse precedente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

II. Como noutros países de semelhante estrutura constitucional, vigoraram, no Brasil, dispositivos permitindo ao Presidente da República, por decreto, aumentar os direitos alfandegários, dentro de certos limites legais, em caso de *dumping*, amparo a similares nacionais supervenientes, etc., ou pelo contrário, reduzi-los para reprimir alta de gêneros de 1.ª necessidade, escassez do similar nacional, especulação, etc. São as *leis de cadenas*, etc.

A Nova Tarifa (Lei n.º 3.244, de 14-8-57) repetiu essa autorização, mas delegando-a ao Conselho de Política Aduaneira por ela instituído. A matéria é regulada nos dispositivos seguintes:

"Art. 3.º 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 subsídios, à exportação, de forma a frustrar os objetivos da Tarifa.

§ 1.º 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*.

§ 2.º Na ocorrência de *dumping*, a alíquota poderá ser elevada até o limite capaz de neutralizá-la.

Art. 4.º Quando a produção nacional de matéria-prima ou qualquer outro produto de base fôr ainda insuficiente para atender ao consumo interno, poderá ser concedida isenção ou redução do impôsto para a importação complementar.

. . . . . .

Art. 22. Competirá privativamente ao Conselho:

. . . . . .

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

. . . . . .

Parágrafo único. A alteração de alíquota, a que se referem as letras *a* e *b*, do art. 3.º, será precedida de audiência realizada entre os interessados nas principais praças do país, por período não inferior a 30 (trinta) dias".

III. Baseando-se nesses dispositivos, o Conselho de Política Aduaneira, pela Resolução n.º 314, publicada no *D.O.* de 13-1-64, substituiu a redação da Seção XVII, cap. 87, item 87-01, relativa aos tratores de roda, que, como os de esteira, eram livres" (fls. 9) e submeteu-os a direitos na alíquota de 30% (fls. 10).

Sustentam as recorrentes que o Conselho pode apenas modificar as alíquotas existentes na Tarifa, dentro do máximo e do mínimo, nos casos previstos naquele diploma, mas não pode criar alíquota inexistente, porque o produto é "livre de direito".

Em reforço de sua tese, invoca o art. 163 da Nova Consolidação das Leis de Alfândegas, aliás, velha, do século passado, que exige lei expressa, quer para alteração da Tarifa, quer para autorização ao Executivo destinada ao mesmo fim, e, também o art. 62, da própria Lei n.º 3.244-57, que se refere às propostas ao Congresso para reexame e atualização da legislação sôbre isenção e redação de direitos.

IV. A jurisprudência citada pela recorrida (fls. 81) consagra a distinção dos financistas entre "imunidade", "isenção" e "não-incidência" com suas conseqüências jurídicas: — revogada a isenção, nasce imediatamente a obrigação tributária sempre que ocorra o fato gerador; mas a não-incidência requer que se crie o fato gerador ou o objeto, enfim, o *quantum* a pagar.

Afirma, então, que o caso é de "não-incidência" e que os recorrentes querem confundir com isenção. "Tarifa *livre* não é isenção, mas "não-incidência", o inverso da incidência. É a situação em que um tributo não é devido por não ter ocorrido o respectivo fato gerador" (fls. 79), — repisa, citando de RUBENS G. SOUSA (*Compêndio*, 3.ª ed., p. 75) o seguinte e expressivo trecho:

"É importante" — continua o renomado autor — "fixar bem as diferenças entre *não-incidência* e isenção: Tratando-se de não-incidência, não é devido o tributo, porque não chega a surgir a própria obrigação tributária; ao contrário, na isenção o tributo é devido, porque existe a obrigação, mas a lei dispensa o seu pagamento; por conseguinte, a isenção pressupõe a incidência, porque é claro que só se pode dispensar o pagamento de um tributo que seja efetivamente devido. Finalmente, a não-incidência decorre da própria definição do fato gerador contida na lei tributária: desde que o fato ocorrido não corresponda àquela definição, dá-se a não-incidência; a isenção, ao contrário, depende de lei expressa, justamente por ser um favor, isto é, uma exceção à regra de que, verificado o fato gerador é devido o tributo" (*id., op. cit.*, p. 76)".

V. Daí tira a conclusão de que, tratando-se de não-incidência, podia o Conselho instituir a alíquota, dentro dos princípios das Tarifas flexíveis ou de "máxima e mínima".

Não me parece lógico, *data venia*, o raciocínio. Se houvesse isenção, a supressão dela faria funcionar o dispositivo que estabeleceu o tributo para todos os casos, menos os isentos. Mas se não havia qualquer alíquota e se pretende ser caso de não-incidência, falece ao Conselho, nessa hipótese, competência para sujeitar tratores de roda a 30%. Todos os tratores, quer os de roda, quer os de esteira, são livres. Não estão tributados. Não há, na lei, tributação para tratores. Há não-incidência. Só a lei cria a incidência.

Ora, o Conselho deixou livres os de esteira e tributou em 30% os de rodas. Poderia fazê-lo pelos arts. 3.º e 22 da Lei n.º 3.244, de 1957? Dizem a v. sentença e acórdão recorridos que sim, porque, no caso, a alíquota mínima é zero.

Mas zero não pode ser alíquota. Não pode haver alíquota de zero, porque, alíquota de zero, isto é, fração de zero. Zero de qualquer quantidade, ou número, é zero:

$$\frac{N}{O} = O$$

Matemàticamente é isso. Jurìdicamente também é isso.

VI. Poder-se-á argumentar com o fim da lei, que é decisivo no Direito Tributário. Sem dúvida, um dos primaciais objetivos da Lei de Tarifa Aduaneira é o protecionismo do trabalho e da produção do país. Essa é a Política Alfandegária, parte da Política Econômica e Fiscal. Mas não tôda ela.

A lei também quer a expansão e a melhoria tecnológica da agricultura no "país essencialmente agrícola" da frase feita. Se deve preponderar o interêsse dos 2 ou 3 fabricantes de tratores ou o dos 3.000.000 de agricultores e dos 40.000.000 de trabalhadores rurais não é um problema de pura Política Alfandegária da competência restrita do Conselho de Política Aduaneira, mas um problema complexo, nacional, geral, e, por isso mesmo, da competência exclusiva do Congresso e do Presidente da República, por meio da lei que aquêle elabora e êste sanciona. Se aquêle não autorizou alíquota, mas preferiu declarar expressamente *livres* os tratores, parece-me que não é lícito a órgão do Executivo pretender atribuição que lhe não foi dada de modo inequívoco.

Por essas razões, dou provimento ao recurso, reconhecendo direito líquido e certo aos recorrentes por ilegalidade da Resolução n.º 314, citada, do Conselho de Política Aduaneira.

VISTA

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RMS 18.191 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Rectes., Dieselmotor e Tratores Fiat S.A. e outros (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). Recda., União Federal.

Decisão: Após o voto do Relator, dando provimento ao recurso, pediu vista o Ministro Temístocles Cavalcânti.

Ausente, ocasionalmente, o Senhor Ministro Adauto Cardoso.

Presidência do Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Presentes os Senhores Ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Temístocles Cavalcânti e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, ocasionalmente, o Senhor Ministro Adauto Cardoso.

VOTO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — Examinei com cuidado a hipótese. A questão fundamental é a de saber qual a competência do Conselho de Política Aduaneira na fixação das alíquotas. Se no caso da alíquota *O* será lícito fixar outra, quando a pauta aduaneira considera a mercadoria "livre" de direito.

A Lei n.º 3.244, de 1957, dá competência ao Conselho para modificar qualquer alíquota na forma do art. 3.º.

Por sua vez, o art. 3.º permite ao Conselho alterar, dentro de certos limites, as Tarifas:

a) cujo nível tarifário se venha a revelar insuficiente ou excessivo;

b) cuja produção interna fôr de interêsse fundamental estimular; etc.

Alega-se que a tarifa livre é o mesmo que não haver alíquota e que, portanto, não é lícito aumentar o que não existe.

Partiria, entretanto, de outro pressuposto, que seria a competência do Conselho nos itens já transcritos e que se refere à insuficiência do nível tarifário e ao objetivo eminentemente protecionista do Órgão de Política Aduaneira.

Considero a Tarifa como uma posição neutra da legislação, no momento em que foi elaborada a tarifa.

Por isso mesmo, não fixou alíquota, o que não impede o Conselho de Política Aduaneira, dentro das suas funções de proteção à Indústria Nacional e outros, que entender razoável, impor um tributo à mercadoria importada.

Os argumentos de técnica fiscal, que definem a não-incidência, não têm aqui aplicação diante do que dispõe a lei que atribui competência ao Conselho. O fato de ser livre no momento da confecção da pauta, não torna a mercadoria imune à ação do Conselho.

Na discussão do projeto sôbre a reforma da Tarifa Aduaneira, a Subcomissão Mista de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados, referindo-se à variação das alíquotas, diz que: "elas variam de zero (Tarifa livre) a 150% (fls.)".

Além do mais, a mercadoria em aprêço está incluída na pauta com a indicação *livre*, o que corresponde evidentemente a uma posição assumida, em relação àquela mercadoria, na ocasião da elaboração da pauta.

Tenho sustentado que o Conselho de Política Aduaneira exerce uma delegação de podêres, para tornar possível a execução de uma política fiscal, que atenda aos interêsses da Economia Nacional e da Produção do País. É também a jurisprudência dêste eg. Tribunal.

O eminente Ministro PEDRO CHAVES chamou mesmo de "Tarifa flexível defensiva".

Os impetrantes alegam que o Conselho alterou a Tarifa que acompanha a Lei número 3.244, *suprimindo uma isenção e criando uma alíquota nova.*

Os impetrantes não alegam que no caso existe "não-incidência", mas "isenção", a que corresponde a alíquota "livre".

Mas a isenção pressupõe a incidência, desprezando a lei o seu pagamento em casos individuais. Existe, porém, na isenção lei especial e não simples omissão na pauta.

Parece-me com a devida vênia do eminente Relator, que a situação criada não tinha conseqüências jurídicas que limitem as funções do Conselho de Política Aduaneira.

Confirmo, *data venia* do eminente Ministro Relator a sentença e o acórdão, e nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Sr. Presidente, justamente nesse ponto crítico, que é o da importação de tratores e da proteção à indústria nacional de tratores, o debate, na Imprensa, tem sido vivo, nos últimos tempos, reclamando-se exatamente isso.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Lembro ao eminente juiz que há dois interêsses conflitantes; de um lado, a indústria nacional, atendendo a uma pequena parte da demanda, e até satisfatòriamente do ponto de vista tecnológico, e, de outro lado, o grande interêsse nacional em termos tratores baratos, porque a verdade é que ainda somos um país essencialmente agrícola, e, agora, é que a classe agrícola está começando a trabalhar com máquinas.

Por outro lado, jurìdicamente, o problema não é um problema técnico. É um problema de Direito. Jurìdicamente, as tarifas, que são as da lei.

Antes de existir o Conselho de Política Aduaneira, era permitido ao Presidente da República, através de um ato, optar pela tarifa máxima ou mínima, conforme fôsse a razão, necessidade de suprir imediatamente o mercado interno, por falta de alimentos, ou, pelo contrário, resistir à importação de mercadoria estrangeira a preço vil, para arrasar a produção nacional. Por outro lado, naturalmente, a tarifa era apenas um ponto de partida e, além disso, tarifa máxima e mínima que foi sempre a tradição brasileira, como a de todos os países do mundo, era, na realidade, uma tarifa convencional. Nos diversos tratados de comércio, faziam-se concessões recíprocas (são notórios os tratados pelos quais o Brasil recebe frutas frescas da Argentina, que, por sua vez, dava isenção de tarifa para as frutas tropicais do Brasil, nozes e amêndoas da Espanha. Os Estados Unidos não cobram tarifa sôbre café e cacau, etc., e ainda há outras vantagens). Êsse é o mecanismo que funciona sob duas alíquotas máxima e mínima, com alterações, quer por meio de tratados de comércio, inclusive com a famosa cláusula das nações mais favorecidas, quer por decreto do Presidente da República.

A Lei das Tarifas atual, de 1957, deslocou da competência do Presidente da República e, como órgão imediato e sujeito a êle, entregou ao Conselho de Política Aduaneira essa missão de fazer a alíquota variar do mínimo até o máximo, mas, sempre, entre duas alíquotas preestabelecidas.

O acórdão diz existir a alíquota mínima e que ela é zero. Zero não é alíquota. Alíquota é a fração.

$\frac{O}{n}$, zero dividido por n, é igual a zero; $\frac{n}{O}$ é igual a zero; multiplicado ou dividido por n é zero.

Há, *data venia*, um atentado à lógica, e a decisão há de ser racional.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Mas quem está autorizado a variar, a escolher um determinado momento?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — O princípio é o de que a alíquota do impôsto é de lei. Obrigação de pagar impôsto é obrigação *ex lege*. Por exceção, consagrada em quase todos os países, permite-se a alíquota flexível nos direitos alfandegários. Não há alegação de que ela é inconstitucional. É *standard* jurídico. O fato é anterior à Constituição federal de 67, então, pelo *standard* jurídico, o legislador dá ao magistrado, quando se trata de problema técnico, que não é do seu alcance, uma diretriz geral, sujeita a limites. Isso é o *standard* jurídico.

Entrega o problema, então, ao órgão técnico adequado às circunstâncias do caso.

Mas, dilatando, estamos fazendo uma exceção, permitindo que se parta do zero para 30%, que é o máximo.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Temos dilatado tanta coisa...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Quis apenas dar explicação do meu voto.

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — Há jurisprudência pacífica do Tribunal.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — ... na defesa da política econômica do país.

Podemos perfeitamente adotar êsse raciocínio de que a alíquota inexistente é uma alíquota zero.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — *Data venia*, alíquota zero não é alíquota.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — É ficção jurídica.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Ficção jurídica contra evidência lógica não pode ser. A ficção jurídica adota uma solução de um caso análogo dentro dessa aplicação racional. É ficção no sentido de que iguala, para certos efeitos, um caso a outro diverso.

O Sr. Ministro Adauto Cardoso — Mas, aí, não.

Entendo que, havendo um elastecimento da política aduaneira, dilatação de sua dimensão, o princípio da delegação está consagrado. Razão por que, com a devida vênia de V. Exa., acompanho o eminente Ministro TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI.

VISTA

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RMS 18.191 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Rectes., Dieselmotor e Tratores S.A. e outra (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). Recda., União Federal.

Decisão: Após os votos dos Ministros Temístocles Cavalcânti e Adauto Cardoso, negando provimento ao recurso, pediu vista o Ministro Adalício Nogueira.

Presidência do Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Presentes à sessão os Senhores Ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Adauto Cardoso, Temístocles Cavalcânti e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

VOTO

(Pedido de vista)

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — O eminente Relator, Ministro ALIOMAR BALEEIRO entendeu, no seu brilhante pronunciamento, ser ilegal a Resolução n.º 314-64, do Conselho de Política Aduaneira, que mandou aplicar a alíquota de 30% à importação dos tratores de roda que, como os de esteira, são "livres".

Em sentido contrário, opinaram os eminentes Ministros TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI e ADAUTO CARDOSO, para quem, não obstante tratar-se de mercadoria "livre", cabe àquele Conselho fixar a alíquota conveniente, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 3.º da Lei n.º 3.244-57.

Diz êste dispositivo:

"Poderá ser alterada dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, 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) etc."

O fato de tratar-se de produtos "livres" importará em que não se lhes possa impor uma alíquota, dentro dos limites determinados por aquela lei?

Fê-lo, em obediência aos seus ditames, a Resolução n.º 314, ora impugnada.

Alega-se que o Conselho de Política Aduaneira não podia suprimir isenções, nem criar alíquotas de impôsto, mas sim modificá-las. Mas, aquêle órgão não eliminou nenhuma isenção, porque não se trata, na espécie, de isenção. Esta já existiu, ao tempo da Lei n.º 300/38, mas foi supressa pela referida Lei n.º 3.244. Se se cogitasse de isenção, não haveria de falar-se em aplicação de alíquotas. Deu-se, porém, ao C.P.A. a atribuição, que foi considerada constitucional por essa eg. Côrte (fls. 35), de alterar as alíquotas da tarifa aduaneira.

Adotou-se, assim, o critério da tarifa flexível, variável entre o máximo e o mínimo da incidência, consoante aconselhassem os interêsses do país.

O produto permaneceu "livre" na pauta tarifária, não porque estivesse liberto de

qualquer incidência, mas porque estava à espera de uma oportunidade, que exigisse a sua tributação.

Enquanto não se operou a fabricação de tratores no Brasil, não se deparou a Administração com essa oportunidade, mas desde que começamos a fabricá-los, fêz-se mister gravar o artefato importado, para estimular a produção interna, nos precisos têrmos do artigo 3.º, letra *b*, da Lei n.º 3.244-57.

Em face dessas ligeiras considerações, nego provimento ao recurso, acorde com os votos dos eminentes Ministros TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI e ADAUTO CARDOSO.

EXTRATO DA ATA

RMS 18.191 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Rectes., Dieselmotor e Trator Fiat S.A. e outra (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). Recda., União Federal.

Decisão: Negou-se provimento, contra o voto do Relator.

Presidência do Sr. Ministro Evandro Lins e Silva. Presentes à sessão os Srs. Ministros Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Adauto Cardoso, Temístocles Cavalcânti e o Doutor Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto.