IMPÔSTO DE IMPORTAÇÃO — FIXAÇÃO DE ALÍQUOTA

— Sendo a importação livre de direitos não se pode considerar a alíquota como igual a zero.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros
Recurso extraordinário n.º 66.567 — Relator: Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso extraordinário n.º 66.567, do Estado de São Paulo, em que é recorrente a União Federal e recorridos Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, unânime, não conhecer do recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 20 de maio de 1969. — *Luiz Gallotti*, Presidente — *Aliomar Baleeiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Segurança impetrada pelos recorridos contra o Inspetor da Alfândega de Santos, visando a obter importação "livre de direitos" para tratores de roda, cuja posição tarifária foi alterada de *livre* para 30% pela Resolução n.º 314 do Conselho de Política Aduaneira. Nas suas informações, a autoridade dita coatora sustenta a legalidade de seu ato, arrimando-o na Lei n.º 3.244-57, que permite àquele Conselho alterar a tarifa flexível. A r. sentença de 1.ª instância (fls. 66) denegou a segurança, mas foi reformada pelo v. acórdão do Tribunal Federal de Recursos (fls. 97), cuja ementa é a seguinte:

"Impôsto de importação — Alíquotas variáveis sôbre que versa o art. 3.º da Lei n.º 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 infringente do § 2.º do art. 36 ou do § 34 do art. 141 da Constituição. Se entretanto a lei declara o artigo de comércio "livre", exclui, com isso, qualquer interferência que lhe possa onerar a importação. Torna-se impraticável o papel, graduador, do Conselho, onde inexistentes um máximo e um mínimo."

2. Recorre extraordinàriamente a União (fls. 99), pela letra *a*, sob alegação de que o v. acórdão recorrido, ao decidir que a faculdade outorgada ao Conselho de Política Aduaneira pelo art. 3.º da Lei n.º 3.244-57, de modificar as alíquotas do impôsto de importação, não compreendia a de estabelecer quantitativo onde a tarifa fixava o nível zero, vulnerou o referido artigo e também os arts. 22 e 27 da mesma lei. O recurso foi admitido a fls. 103 e, nesta instância, obteve parecer favorável da douta Procuradoria-Geral da República (fls. 110), que cita, em dissonância com a decisão recorrida, o recurso de mandado de segurança n.º 18.616, de 23/9/68.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — O recurso extraordinário fundamenta-se na letra *a*, apenas, e não cita nem alega divergência.

Conquanto entenda eu que a cláusula "negar vigência" também abrange a inaplicação de dispositivo evidentemente adequado, como único que rege o caso, de certo isso não ocorreu nos autos.

O v. acórdão não contesta que o Conselho de Política Aduaneira, na forma da Lei n.º 3.244/57, possa elevar a alíquota de posição da Tarifa Alfandegária, quando tal alíquota exista. Em relação aos tratores, a Tarifa diz "livre." Entende a União que "livre" é alíquota "zero". Mas zero não é alíquota. Zero é nada, como, a meu ver, bem decidiu o eg. Tribunal Federal de Recursos.

II. Não convalida o recurso extraordinário nu de fundamentação o recurso de mandado de segurança 18.616, de 23/9/68, trazido já nas razões finais, a fls. 106, porque a petição de recurso extraordinário delimita a controvérsia com exclusão de adminículos serôdios (recurso extraordinário n.º 63.600 — RJ, relator Djaci Falcão, 5/12/67, *R.T.J.*, 44/611).

O Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Oscar Corrêa Pina — V. Exa. me permite?

Não acha V. Exa. que, decidindo o caso contràriamente à decisão do Supremo Tribunal Federal em três recursos — recursos de mandado de segurança números 18.191, 18.618 e 18.616 — no entendimento da Lei n.º 3.244/57, o acórdão nega aplicação à lei?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator) — Respondo ao eminente Procurador-Geral da República: em primeiro lugar, temos dois problemas a resolver. Um dêles é a questão do cabimento. Nos três casos indicados pelo Dr. Procurador, temos recursos ordinários em mandado de segurança que não dependiam de fundamentação. Não era necessário indicar violação da lei. Era direito de todo cidadão, perdendo um mandado de segurança, interpor recurso ordinário. Isso desapareceu. Portanto, não se aplicam, não servem de luz ao caso atual.

A minha tese é a seguinte: se a parte interpõe o recurso extraordinário pela letra *a*, delimita o campo do debate, de sorte que não é possível nas razões, e sobretudo agora, perante o próprio Supremo, invocar a letra *d* — primeiro por uma questão de lei, segundo por uma questão de lealdade. O processo é contraditório e leal. A parte não pode surpreender a outra trazendo um argumento ao qual esta não pode responder, porque está encerrada sua oportunidade de falar no processo.

O segundo caso é que não tenho

dúvida alguma de que, no sistema brasileiro, é possível um órgão imediato, como é o Conselho de Política Aduaneira, alterar a tarifa para mais ou para menos, dentro dos limites mínimo e máximo. Isso na França se chama *lois des cadenas*. Nos Estados Unidos, a tarifa é flexível, então se estabelece o mínimo e o máximo como uma espécie de *standard* jurídico, dando as condições ao órgão técnico (no caso, o Conselho de Política Aduaneira) de, entre êsse mínimo e êsse máximo, estabelecer qualquer alíquota. Mas, no caso concreto, o legislador estabeleceu "livre", quer dizer, zero. Então argumenta o fisco: zero é uma alíquota. Não, zero não é alíquota, é um coeficiente para calcular uma fração de alguma coisa. Não há mínimo nem máximo. O mínimo é zero e o máximo é zero. É o meu ponto de vista. O legislador quis que o trator, por ser necessário ao progresso econômico do País, entrasse livremente. Os interêsses dos industriais, que já estão fabricando tratores de roda no Brasil, pleiteiam, então, a política de citar-se uma alíquota de 30%. Pergunta-se: qual é o fim da lei? É impulsionar a agricultura. Evidentemente que, também, um dos interêsses do País é fomentar a indústria nacional. Qual deve prevalecer? O Congresso preferiu que prevalecesse a agricultura.

Não conheço do recurso, por lhe faltar base constitucional.

III. Se conhecido, nego-lhe provimento pelas razões seguintes, expostas em meu voto no recurso de mandado de segurança n.º 18.191:

"Voto: *O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* (Relator) — 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 *lois 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) do país que dificultar a exportação brasileira para seu mercado, ouvido prèviamente o Ministério das Relações Exteriores;

e) do país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio 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% (f. 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 direitos".

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 artigo 62, da própria Lei 3.244-57, que se refere às propostas ao Congresso para reexame e atualização da legislação sôbre isenção e redução 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 fator gerador" (fls. 79), — repisa, citando de Rubens G. Souza (*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 de 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., ob. 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, é zero. Zero de qualquer quantidade, ou número, é zero: $\frac{0}{N} = 0$.

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 de 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-nos 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."

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Amaral Santos — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, pelas conclusões do seu voto, mas quero justificar o meu pensamento. Nada obsta que, interposto o recurso pela letra *d*, na sua sustentação, para mostrar que a lei foi vulnerada, desprezada, se mostrem acórdãos do Supremo Tribunal. Conhece-se pela letra *d*, ou não se conhece, mas argumenta-se com os acórdãos.

Não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, também não conheço do recurso, tendo em vista que se arrima apenas na alínea *a*, e não se patentear negação de vigência à Lei Federal.

EXTRATO DA ATA

RE 66.567 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., União Federal. Recdos., Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros (Adv., Álvaro Mesquita Caldas).

Decisão: Não conhecido o recurso, unânimemente. Pela União Federal, usou da palavra o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Amaral Santos, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Licenciado, o Sr. Ministro Barros Monteiro.