IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO — FIXAÇÃO DE TARIFAS — COMPETÊNCIA DO CONSELHO DE POLÍTICA ADUANEIRA

— É legítima a competência do Conselho de Política Aduaneira para a elevação da tarifa aduaneira, até o limite de 30%, nos casos que a lei tenha estabelecido que a importação é livre de direitos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal *versus* Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros
Embargos no recurso extraordinário n.º 66.567 — Relator: Sr. Ministro BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer e receber os embargos.

Brasília, 25 de maio de 1972. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Bilac Pinto*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira: Trata-se de segurança requerida contra a exigência da alíquota criada pela Resolução n.º 314 do Conselho de Política Aduaneira, nos termos da permissão conferida pela Lei n.º 3.244/57, sobre mercadorias livres do imposto de importação.

Denegada a segurança em primeira instância, manifestou-se o eg. Tribunal Federal de Recursos, em grau de apelação, pela concessão do pedido, aduzindo que a fixação de alíquotas pelo Conselho de Política Aduaneira é permissível, desde que não sejam transpostos os limites legais. Se a lei declara a mercadoria livre", excluiu, conseqüentemente, qualquer interferência que possa onerar a sua importação (folhas 97).

Inconformada, a União Federal recorreu extraordinariamente para o Supremo Tribunal Federal, pela letra *a*, obtendo parecer favorável da douta Procuradoria-Geral da República ao conhecimento e provimento do recurso.

A eg. Primeira Turma não conheceu do mesmo nos termos do voto do relator, o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, por faltar-lhe base constitucional (fls. 115-7).

Opostos embargos de divergência, sustenta a União Federal que, a despeito do venerando acórdão recorrido estar em manifesta divergência com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a eg. Primeira Turma não conheceu do recurso extraordinário, porque interposto somente pela letra *a*, contrariando destarte julgados da mesma Corte, que foram conhecidos pelo fundamento da letra *d*, embora não invocado, de que é exemplo o Ag. n.º 44.167 (fls. 128-34).

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O v. acórdão embargado, que teve como relator o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, oferece esta ementa:

"Direitos Alfandegários. Importação "livre de direitos", para tratores de roda. Posterior tributação de 30% ordenada em Resolução do Conselho de Política Aduaneira: Controvérsia acerca da equivalência das cláusulas legais

"livre de direitos" e "isento" e da possibilidade de o Conselho restituir alíquota quando a tarifa, como lei, declarou a mercadoria "livre de direitos". Recurso da União não conhecido" (folhas 127).

A União Federal, a título de divergência, opôs-lhe o seguinte, de que foi relator o eminente Ministro Barros Monteiro, no julgamento do RMS n.º 18.618:

"Importação. Alíquota. Distinção entre mercadoria livre e mercadoria isenta. A especificação "livre" não equivale a "isenção". Corresponde à tarifa zero, que o Conselho de Política Aduaneira está autorizado a reajustar dentro dos limites estabelecidos na lei. Aplicação da *Súmula* 404. Recurso Ordinário desprovido" (*D.J.* de 24.5.68, p. 1.964) (fls. 130-1).

Mas, não colhe, para efeito de caracterizar a dissidência, a simples menção da ementa de julgado, sem a estrita observância do art. 305 do Regimento Interno, segundo o qual, a divergência em apreço deve ser "comprovada por certidão, ou cópia autenticada, ou mediante citação do repositório de jurisprudência oficial, ou autorizado (art. 95), com a transcrição dos trechos que configurem o dissídio, mencionadas as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados".

E tal não ocorreu.

Acresce que, segundo se viu da ementa do v. aresto embargado, este não conheceu do recurso extraordinário, sobretudo por motivo diverso do ora invocado nos embargos, tanto que o seu douto relator assim se exprimiu no seu voto (fls. 116):

"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."

Não conheço dos embargos.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Trata-se de matéria de grande interesse para a União e que tende a se repetir em numerosos recursos. A divergência é notória, porque houve na Segunda Turma duas decisões: numa delas foi vencedor o voto do Ministro Aliomar Baleeiro, Relator, mas, em outro caso, rigorosamente idêntico, o Ministro Themístocles Cavalcanti pediu vista e a Turma mudou de orientação. Na Primeira Turma já há julgado de que foi Relator o Ministro Djaci Falcão. Assim, há toda conveniência em que o Pleno conheça do recurso, para fixar em definitivo o entendimento do Tribunal sobre a controvérsia.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): A Tarifa Aduaneira, às vezes, usa a expressão *livre de direitos*, outras vezes usa a expressão *isento*, e um dispositivo da Lei n.º 3.244 diz que o Conselho de Política Aduaneira (por ela instituído, aliás) pode alterar para mais ou para menos a alíquota da tarifa aduaneira — disposição essa que a Constituição atual estabelece, *na conformidade e nos limites da lei*, cláusula expressa no art. 21 e que já existia na Constituição de 1967 e na Emenda n.º 18/65. Acontece que os tratores de rodas eram *livres de direitos*. A indústria nacional criou uma fábrica para esse fim, lançou tratores e pediu que o Conselho de Política Aduaneira estabelecesse uma alíquota compensatória, para evitar a concorrência estrangeira em relação a tratores. O Conselho de Política Aduaneira fixou em 30% tal alíquota. O meu ponto de vista é que a expressão "livre de direitos" significa isento de direitos. Uma cláusula que abre ex-

cessão ao princípio da legalidade dos impostos comporta só a interpretação restritiva. Ora, matematicamente, zero não é alíquota. Alíquota é fração de um número, então alíquota de zero matematicamente é igual a zero. Não é possível que nós aceitemos um absurdo matemático. Zero não pode ser alíquota. O C. P. A. pode alterar para mais ou para menos uma alíquota que existe na lei, mas não pode criar uma alíquota se a lei não a decretou.

Se admitirmos o contrário, *data venia*, há usurpação de atribuições do legislativo e violação da regra da legalidade dos tributos.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Xavier de Albuquerque (Procurador-Geral da República): Eu queria dar uma breve explicação ao Tribunal, até para me justificar de não haver produzido sustentação oral.

Quando chamado este feito a julgamento, não pedi a palavra para sustentar os embargos da União, porque, embora se trate de tese da maior relevância, e que se repete em numerosos casos que já estão aqui ou virão ao Tribunal, pareceu-me que era notória a divergência, tal como a classificou o Ministro Oswaldo Trigueiro. Então, poupei ao Tribunal a minha intervenção a respeito deste tema. Creio que o acórdão embargado é o único até hoje proferido pelo Tribunal no sentido de negar ao Conselho de Tarifas o poder de alterar ou de fixar.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente): Permita o eminente Procurador: o acórdão, *data venia*, não negou o direito que o Conselho de Política Aduaneira tem de modificar a alíquota existente, nos limites e na conformidade da lei. Isso não era expresso no direito brasileiro, mas constituía prática universal. Na França, chamavam-se *lois de cadenas*: o poder executivo, em certas circunstâncias, podia modificar a tarifa, como arma de combate no comércio internacional.

Por exemplo, o Japão e a Alemanha invadiram o mercado dos EUA com bicicletas baratas. O governo americano fez um aumento, dentro dos limites da lei.

Quando a Lei de Tarifa, Lei n.º 3.244, introduziu esse princípio, expressamente, dando ao Conselho de Política Aduaneira a atribuição de modificar as alíquotas, o Supremo Tribunal reconheceu a constitucionalidade dessa disposição, não obstante inexistir, na Constituição, qualquer cláusula permissiva.

A Emenda n.º 18, de 1965, e, posteriormente, as Constituições de 1967 e a atual, de 1969, expressamente, dizem que, em relação ao Imposto de Importação, o de Exportação e, agora, o de Produtos Industrializados, é lícito ao executivo modificar as alíquotas *nos limites e na conformidade da lei*. A tese do meu acórdão é de que a Tarifa não deu essa possibilidade, porque não estabeleceu alíquota. Não se diga que, nesse caso, há alíquota 0 (zero). Não há, matematicamente, alíquota zero, e uma alíquota de 30% de zero é igual a zero. Não se pode dizer que é alíquota.

O Sr. Xavier de Albuquerque (Procurador-Geral da República): V. Exa. situou, mas eu não chegaria ao ponto de dizer que V. Exa., no acórdão embargado, recusa ao Conselho o poder de adaptar a tarifa; eu diria que recusa essa possibilidade no caso em que a tarifa é dada como livre, ao passo que, em outros acórdãos, as diferentes Turmas decidiram o contrário.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Eu conheço quatro acórdãos: dois, relatados pelo Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, em que as decisões foram discordantes; um, relatado esta semana pelo Sr. Ministro Djaci Falcão, na Primeira Turma; ainda outro, do Sr. Ministro Raphael de Barros Monteiro, no mesmo sentido dos votos do Sr.

Ministro Aliomar Baleeiro, mas atendendo a peculiaridades do caso.

O Sr. Ministro Adalício Nogueira (Relator): Eu percorri a jurisprudência e não encontrei nenhum voto acompanhando o do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. No meu ponto de vista pessoal, estou de acordo com ele, mas a jurisprudência é contrária. Mas, a verdade é que, se tratando de embargos, a não ser esse acórdão, não havia outro. S. Exa. não conheceu, porque o recurso fundou-se na letra *a*.

O Sr. Xavier de Albuquerque (Procurador-Geral da República): Eu queria concluir, lembrando que já havia até arquivamento de agravo. Era um despacho do Sr. Ministro Thompson Flores, mandando arquivar um agravo do contribuinte, contra decisão do Tribunal Federal de Recursos, que deu por bom o ato do Conselho de Política Aduaneira, e esse despacho de arquivamento do agravo se reporta à jurisprudência do Supremo Tribunal como estando em vias de fixar-se, pelo menos.

Diante dessas notória realidade, não me pareceu necessário intervir, o que faço agora.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 66.567 — SP — Rel., Ministro Adalício Nogueira. Embte., União Federal. Embdos., Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). (Dec. embda. Primeira Turma, 20.5.69).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Bilac Pinto, depois do voto do Relator, que não conhecia. Falou o Prof. Xavier de Albuquerque, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal. Licenciados, os Srs. Ministros Luiz Gallotti e Barros Monteiro.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, o Professor Xavier de Albuquerque. Licenciados, os Srs. Ministros Luiz Gallotti e Barros Monteiro.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: A União Federal, nos seus embargos, alega que a decisão da Primeira Turma, não conhecendo do recurso, preliminarmente, por ter sido interposto somente pelo fundamento da alínea *a*, muito embora tenha admitido que o acórdão do Tribunal *a quo* dera à lei interpretação manifestamente contrária à adotada pelo Supremo Tribunal Federal, dissentiu de julgados da eg. Segunda Turma.

Para documentar a divergência foi citado o acórdão proferido no Agravo n.º 44.167.

Estabelecendo o confronto entre a decisão embargada e o acórdão padrão, alega a União Federal:

"Decidiu, então, a eg. Segunda Turma, em sua composição anterior, dando provimento ao agravo regimental, que, embora interposto apenas pelo fundamento da alínea *a*, *como na hipótese*, o apelo extraordinário, *não admitido*, era *cabível* por *outro* fundamento, o da alínea *d*, pois o julgado recorrido estava em divergência com decisões do eg. Supremo Tribunal.

Assim também, na hipótese, embora interposto sob invocação da alínea *a* da norma jurídica constitucional, o recurso era *cabível* por *outro* fundamento, o da alínea *d*, pois o venerando acórdão de fls. 97 estava em *manifesta divergência* com reiteradas decisões da eg. Suprema Corte.

Acentue-se que o pretório excelso, pelas doutas Turmas julgadoras, em sua composição anterior, sempre conheceu de recursos extraordinários, pelo fundamento da alínea *d*, embora não invocado, quando os julgados recorridos dissentiam de suas próprias

decisões, mantendo, assim, a uniformidade de sua jurisprudência.

Aliás, a alegação de conflito jurisprudencial, *posteriormente* à interposição do recurso, *corrobora* e reforça o seu *cabimento*, pelo fundamento da alínea *a*, pois em verdade, dando à lei inteligência *diametralmente contrária* à adotada pelo eg. Supremo Tribunal, *como na hipótese*, a decisão recorrida *denegou vigência* à lei federal ou a *contrariou em sua literal disposição*.

A esse respeito, a embargante, *data venia*, não compreende como possa constituir *deslealdade* e *surpresa* para outra parte a invocação de decisões do pretório excelso, de todos conhecidas, *posteriormente* à interposição do recurso, quando arrazoado, ou na assentada do julgamento" (fls. 133-4).

Dando pela alegada divergência, recebo os embargos.

A jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal se fixou no sentido de reconhecer a competência do Conselho de Política Aduaneira para a elevação da tarifa aduaneira, até o limite de 30%, nos casos que a lei tenha estabelecido que a importação é livre de direitos (RMS n.º 18.191; RMS n.º 18.618; RMS n.º 18.616; RE n.º 72.452; Ag. n.º 50.282; RE n.º 72.832; RE n.º 72.834; RE número 72.872 e RE n.º 72.433).

Tendo em vista os julgados citados, dou provimento aos embargos para cassar a segurança.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 66.567 — SP — Rel., Ministro Adalício Nogueira. Embte., União Federal. Embdos., Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). (Dec. embda. Primeira Turma, 20.5.69).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Djaci Falcão, depois dos votos do Relator pelo não conhecimento, e do Ministro Bilac Pinto, pelo conhecimento e recebimento.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, o Professor Xavier de Albuquerque.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Não obstante apoiado apenas na alínea *a*, da norma constitucional propiciadora do recurso extraordinário, verifico que nas suas razões a União Federal indicou trecho de acórdão desta Corte, com interpretação diversa da que foi acolhida no acórdão proferido pelo eg. Tribunal Federal de Recursos. Eis a ementa citada:

"Importação. Alíquota. Distinção entre mercadoria livre e mercadoria isenta. A especificação "livre" não equivale a "isenção", correspondente à tarifa zero, que o Conselho de Política Aduaneira está autorizado a reajustar dentro dos limites estabelecidos na lei. Aplicação da *Súmula* 404. Recurso ordinário desprovido" (ROMS n.º 18.618 — Rel.: Exmo. Sr. Ministro Barros Monteiro, Primeira Turma, unânime, *in D.J.* de 24.5.68, p. 1.964)" (folhas 106).

O recurso deixou de ser conhecido à vista de que inocorria negativa de vigência ao direito positivo federal. A embargante, além de invocar o Ag. n.º 44.167, relatado pelo eminente Ministro Evandro Lins e Silva, no qual ficou assentado que, embora interposto com base na letra *a*, o recurso extraordinário era de ser conhecido com apoio na letra *d*, desde que o julgado recorrido estava em manifesta divergência com decisões do Supremo Tribunal, trouxe com os embargos outras decisões, de outra Turma, comprovando a divergência interpretativa em tor-

no da mesma tese jurídica debatida no acórdão objeto de apelo excepcional. Ademais, em relação aos embargos de divergência, é de se atentar para a norma regimental inserida no § 2.º do art. 309, *verbis*:

"A divergência não precisará ter sido alegada na interposição do recurso extraordinário."

Diante dessa situação especial, verificada no presente caso, conheço dos embargos.

O acórdão do eg. Tribunal Federal de Recursos entendeu que, quando a lei declara "o artigo de comércio livre", exclui, com isso, qualquer interferência que lhe possa onerar a importação (fls. 97). Reiteradas decisões do Supremo Tribunal, interpretando os artigos 3.º, 22 e 27 da Lei n.º 3.244, de 14.8.57, que definem as atribuições do Conselho de Política Aduaneira, têm entendido que ao referido órgão cabe alterar as alíquotas da tarifa aduaneira, conforme os interesses especificados na lei. Assim, ao Conselho é dado alterar a alíquota "cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da tarifa", ou "cuja produção interna for de interesse fundamental estimular" (letras *a* e *d*, do artigo 3.º, da Lei n.º 3.244). Reconhecendo a competência do Conselho de Política Aduaneira para a elevação da tarifa até o limite de 30%, em casos em que se tenha estabelecido que a importação é livre, encontram-se os seguinte julgados: RMS n.º 18.191, relatado pelo eminente Ministro Themístocles Cavalcanti, *in R.T.J.* 47/781; RMS n.º 18.618, relatado pelo eminente Ministro Barros Monteiro; RMS n.º 18.616, relatado pelo eminente Ministro Oswaldo Trigueiro; RE número 72.452, de que fui relator; RE n.os 72.832, 72.834 e 72.872, relatados pelo eminente Ministro Eloy da Rocha, dentre outros.

Na verdade, desde que não se cuida de isenção, mas de um critério de tarifa flexível em resguardo da política econômica do País, acertada tem sido a orientação prevalente nesta Corte, mesmo diante do caso da chamada tarifa zero. Devemos atentar para o sentido finalístico da lei. No caso, percebe-se claramente o objetivo de estimular a produção de tratores no Brasil.

Vale acrescentar que, dentro dos limites previstos no § 1.º, do art. 3.º, da Lei n.º 3.244, de 1957, o Conselho de Política Aduaneira tem deliberado também no sentido de tornar livre a importação de determinado produto, antes gravada, como se deu através da Resolução n.º 45, de 1959.

Ante o exposto, *data venia* do eminente relator, conheço dos embargos e os recebo, de acordo com o voto do eminente Ministro Bilac Pinto.

EXTRATO DA ATA

ERE n.º 66.567 — SP — Rel., Ministro Adalício Nogueira. Embte., União Federal. Embdos., Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso e outros (Adv., Álvaro Mesquita Caldas). (Dec. embda. Primeira Turma, 20.5.69).

Decisão: Conhecidos e recebidos. Vencido o Relator. Funcionou o Doutor Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto, na ausência ocasional do Dr. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha, Vice-Presidente, na ausência justificada do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Doutor José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Bilac Pinto. Licenciado, o Sr. Ministro Barros Monteiro.