EXPOSIÇAO AGRICOLA E INDUSTRIAL — CONCESSAO — ISENÇAO TRIBUTARIA

— A concessão é ato misto: legal e regulamentar e ainda contratual; alcança apenas os têrmos explícitos em que foi autorizada.

— Só a lei expressa pode dispor sôbre matéria fiscal, atribuindo exceções que devem ser explícitas e aplicáveis stritu sensu.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMERCIO

PROCESSO N.º 378.895

Sociedade Rural Brasileira, tendo tido autorização para realizar uma Exposição Industrial, Agrícola e Comercial, na cidade de São Paulo, solicitando isenção de impostos federais, estaduais e municipais que possam incidir sôbre as mesmas. — Parecer: Do que se apura das peças constitutivas do processo, uma firma particular, com o patrocínio da Sociedade Rural Brasileira, logrou licença para realização de uma exposição mista, na cidade de S. Paulo, como faz certo o despacho ministerial a fls. Essa concessão foi outorgada com restrições, entre as quais sobressai a relativa à "isenção de impostos", prerrogativa da qual não se beneficiaria a concessionária, como se prova abundantemente, no processo e se documenta fàcilmente com os textos dos respectivos pareceres. E, embora essa condição restritiva, foi a concessão aceita, na forma em que foi autorizada, sem nenhuma objeção em contrário da concessionária. Em face dessa outorga, a Confederação Nacional da Indústria, detentora de uma licença para uma exposição industrial, concedida pelo espaço de cinco anos, prazo êsse ainda não vencido, julgou-se ferida nos seus interêsses e recorreu ao Sr. Ministro do Trabalho, autoridade concedente da nova permissão, pleiteando a derrogação do referido ato. Reaberto o exame da questão, verificou-se que a exposição cuja instalação se permitira, era de tipo *sui-generis* e que o seu funcionamento não coincidiria com o de igual certame da autora da impugnação: a Confederação Nacional da Indústria. Argüiu-se mesmo, para manter a

decisão recorrida, que ao Estado não era lícito impedir o exercício de atividade individual da ordem da que fôra solicitada e permitida: "desde que a mesma não aspirasse a favores especiais consistentes em isenções tributárias". Trata-se, como se depreende do exame do processo, nas suas peças essenciais, de concessão ultimada, sem a audiência desta Comissão, é exato, mas válida, porque se processou na forma regular que se vinha obedecendo, por se não achar ainda constituída esta Comissão Permanente de Exposições e Feiras. A solicitação da Sociedade Rural Brasileira (doc. a fôlhas 103) visa obter desta Comissão a promoção dos meios para que a exposição que lhe foi deferida venha a granjear os favores estabelecidos pelos arts. 13 *usque* 15 do decreto n.º 24.163, de 24 de abril de 1934, e, na forma do requerido, fornece a idéia de que o assunto é ponto tranquilo e pacífico, um direito irrecusável da concessionária. Entretanto não é cabível o pedido, como se passa a analisar e expor. Na concessão o Estado transfere ao particular o exercício de atividade própria (Otto Mayer, "Droit Administratif", trad. franc., tomo IV, páginas 161-175). Despoja-se a Administração, dessa forma, de um seu poder ou direito e confere a sua execução a outrem dentro de determinados limites; e o faz de forma expressa. Ensinam os melhores tratadistas na espécie que os direitos do concessionário são os que a concessão limita, fixa e define. E que, além das vantagens especificadas no ato, não pode invocar o concessionário nenhuma outra que não figure no contrato ou na decisão que a outorgou, conforme elucida Barthélemy *in* "Droit Administratif" (página 713, ed. 1930). Importa consignar que na concessão o concessionário, segundo explica Bielsa, não realiza essa atividade que a Administração lhe transmitiu, em nome do Estado e, sim, no seu nome, e por sua própria conta. A imunidade fiscal para o concessionário não é obrigatória, pode ser concedida ou não, e, sempre que fôr outorgado, o deve ser de maneira expressa, de forma explícita, no próprio ato. Os benefícios de isenção de pagamento de tributos são apenas aquêles que constam do ato que autorizou o exercício de atividade própria do Estado por determinada pessoa, e nas condições em que se determina o critério de exceção. No caso presente não se conferiu nenhuma imunidade tributária ao concessionário, antes se ressalvou de maneira taxativa que a concessão era feita sem o benefício de "isenção de impostos". E a concessão deve ser executada nos têrmos em que é feita, segundo ensina a melhor doutrina e ampara a mais lúcida jurisprudência, e acordam todos os tratadistas da matéria. A concessão não é um simples contrato subordinado às normas de direito comum da tese anterior ao advento da autonomia do "direito administrativo", hoje invalidada. Atualmente é considerada ato misto: legal e regulamentar e ainda contratual, na forma geralmente admitida pela corrente dos grandes tratadistas franceses, entre os quais se incluem Duguit, Jèze e Bonard. E, por último, na forma mais avançada de evolução do seu conceito, tem a fisionomia de simples ato legal e regulamentar que não gera situação de direito subjetivo, ou seja ato de caráter unilateral. Filiam-se a essa corrente D'Alessio, Mayer e Fleiner (Apud Mário Gallo. "I rapporti contratualli nel dirito administrativo", página 34 — ed. 1930). Em qualquer das hipóteses o limite da concessão alcança apenas os têrmos explícitos em que foi autorizada, na lição de Bielsa. Como não existem benefícios de ordem tributária incluídos no ato da concessão, não há como apre-

ciar-se a matéria da petição de fls. que solicita favores que foram negados explìcitamente na autorização. Ademais caberia aqui levantar-se ainda uma questão essencial de ordem: a de que o decreto n.º 24.163, de 24 de abril de 1934 apenas estipula as franquias tributárias que podem ser concedidas, não torna obrigatória a concessão das mesmas. Ora, o decreto n.º 24.163, já citado, é ato executivo. E, no regime constitucional, segundo se recolhe à boa doutrina, só a lei expressa pode dispôr sôbre matéria fiscal atribuindo exceções. E as isenções se incluem nessa categoria e são concedidas *stritissimi juris* (Vide art. 6.º da Introdução do Código Civil). As exceções em matéria fiscal têm que ser explícitas e aplicáveis *stritu sensu* conforme jurisprudência do Supremo Tribunal (Ac. 2.438, de 9 de junho de 1920). Êsse entendimento procede na origem do Voto do Conselho Lafayette numa Consulta do Conselho de Estado de 16 de dezembro de 1884. E' fácil crer que foi dentro dêsse entendimento que o decreto-lei n.º 9.880, de 16 de setembro de 1946, estatuiu, de forma expressa, a imunidade tributária para a "Exposição Internacional de Indústria e Comércio", cuja concessão já foi dada à firma "Hotel Quitandinha S. A.". De outra parte, não contando o benefício da dispensa de tributação ora pleiteada, do ato próprio da concessão já perfeito e acabado, a Comissão não pode utilizar os meios de sua alçada para conseguir a referida franquia, o que, no caso, seria sugerir ao Sr. Ministro do Trabalho fôsse submetido ao Executivo, para ulterior proposta ao Congresso, o pedido de feitura de diploma legal concedendo essa regalia. A tanto no momento, no nosso entender, se cifram os poderes da Comissão Permanente de Exposições e Feiras, nesse âmbito desta fase constitucional. Tomando conhecimento do pedido, para deferí-lo a Comissão Permanente de Exposições e Feiras exorbitaria as suas funções e praticaria, no caso em espécie, uma subversão de instâncias, reformando para ampliá-la, é verdade, decisão de instância superior à qual são submetidas as decisões dêste órgão colegial. Acentue-se ainda a circunstância de a concessão em lide ter sido aceita pela concessionária na sua forma primitiva apesar das condições enumeradas. Pelos motivos expostos, opino que a Comissão deve manifestar-se pelo indeferimento do pedido constante da inicial, o qual, saliente-se de passagem, foi realizado fora dos prazos fixados e permitidos em lei para pleitear na esfera administrativa, em *grau de recurso,* o que representa de fato o pedido, e do qual se deve tomar conhecimento, no nosso entender, apenas para, no estudo do seu mérito, fixar a norma a registrar em casos análogos. — *Heitor Marçal,* Representante do Ministério da Fazenda — Relator. — A Comissão resolve aprovar por unanimidade o parecer do relator para, em face dos seus fundamentos, deixar de examinar o pedido de isenção de impostos. Todavia, lembra ao interessado que, se o quiser, poderá solicitar, diretamente, das autoridades fiscais do Estado e do município os favores pleiteados. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1947. — *Marcial Dias Pequeno,* Diretor Geral do Departamento Nacional de Indústria e Comércio e Presidente da Comissão Permanente de Exposições e Feiras. — *Heitor Marçal,* Representante do Ministério da Fazenda, Relator. — *Antônio Horácio Pereira,* Representante da Confederação Nacional da Indústria. — *Moacyr Briggs,* Representante do Ministério das Relações Exteriores. — *J. da Silva Oliveira,* Representante da Confederação Nacional do Comércio. — *Júlio César Covello,* Representante do Ministério da Agri-

cultura. — *Alberto Ravache,* Representante da Sociedade Nacional de Agricultura. — *José Mota Maia,* Representante do Instituto do Açúcar e do Alcool. — Despacho: Aprovo. — *Morvan Dias de Figueiredo.*